

# PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL:

EVALUACIÓN DEL  
GRUPO ARTICULADOR REGIONAL  
DEL PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL  
2014-2017

Plan de Acción Brasil  
Grupo Articulador Regional





---

# PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL

EVALUACIÓN DEL  
GRUPO ARTICULADOR REGIONAL  
DEL PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL  
2014-2017

**Con la participación de organizaciones de:**

ARGENTINA  
BRASIL  
CHILE  
COLOMBIA  
ECUADOR  
EL SALVADOR  
HONDURAS  
MÉXICO  
PANAMÁ  
PERÚ  
TRINIDAD Y TOBAGO  
URUGUAY  
VENEZUELA

**Y de las organizaciones internacionales:**

International Detention Coalition (IDC)  
Red de las Américas sobre Nacional y Apatridia (Red ANA)  
Asylum Access

Febrero de 2018

Primera redacción: Jorge Acero  
Coordinación: Jorge Armando Ríos  
Revisión: Diana Martínez Medrano

---

---

## **Sobre el Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil**

El Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil (GARPAB) nació como una iniciativa de la sociedad civil para monitorear y apoyar la implementación del Plan de Acción de Brasil (PAB), y está constituido por una red de expertos y actores claves de la sociedad civil en materia de protección internacional que tiene el objetivo de promover los derechos de las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas, apátridas y migrantes en la región, impulsando el fortalecimiento del diálogo con organizaciones intergubernamentales a nivel regional, nacional y local, en especial con el ACNUR, así como visibilizar las prioridades y necesidades de las personas de interés en las agendas regionales y, sobre todo, globales.

El GARPAB reúne a más de 50 organizaciones de la sociedad civil de las Américas, gran parte de las cuales formaron parte de la “Iniciativa Cartagena +30”, un informe de sociedad civil elaborado en el marco del 30 aniversario de la Declaración de Cartagena que dio pie a algunas de las propuestas y metas planteadas en el Plan de Acción Brasil.

Este documento fue elaborado con el apoyo financiero de la Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México (CAMMINA), la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA), Sin Fronteras IAP y Asylum Access.

© 2018

*Primera edición, febrero del año 2018*

*Corrección editorial: Ariella Aureli*

*Diseño editorial: Karen Hernández*

*Impreso en México*

*Comersia Impresiones, SA de CV*

---

---

# ÍNDICE

---

<b>RESUMEN EJECUTIVO</b>	<b>5</b>
<b>I. METODOLOGÍA</b>	<b>7</b>
<b>II. CAMBIOS EN EL CONTEXTO</b>	<b>11</b>
1. Entorno sociopolítico	11
2. Acontecimientos regionales de relevancia política y jurídica	13
<b>III. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAB</b>	<b>17</b>
Parte I.	
1. Programa “Asilo de calidad”	17
2. Programa “Fronteras solidarias y seguras”	34
3. Programa “Integración local”	41
Parte II.	
4. Programa “Observatorio de derechos humanos para el desplazamiento”	48
5. Programa “Solidaridad Regional con el Caribe”	52
6. Programa “Erradicación de la apatridia”	55
<b>IV. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS GENERALES</b>	<b>63</b>



# RESUMEN EJECUTIVO

América Latina se ha caracterizado por ser pionera en materia de asilo en el mundo. Uno de sus hitos fue en 1984, cuando 28 países y tres territorios de América Latina y el Caribe se comprometieron a mejorar sus sistemas de protección internacional. Treinta años después la región reiteró su compromiso, y para lograrlo trazó un plan de acción a 10 años que se divide en programas, y éstos en acciones específicas. Así surge, en diciembre de 2014, el Plan de Acción de Brasil “Una hoja de ruta común para fortalecer la protección y promover soluciones sostenibles para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un marco de cooperación y solidaridad”.

El presente informe, producto del esfuerzo de varias de las organizaciones de la sociedad civil que integran el Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (GAR-PAB), analiza los avances, retos y desafíos en la protección de las personas migrantes, solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas en las Américas, en el marco de los tres años de implementación del Plan de Acción de Brasil (PAB). En el actual contexto de crisis de movilidad humana en la región, se vuelve imperativo revisar y corregir el rumbo, para atender a las nuevas necesidades de la población en situación de movimiento.

El presente documento enfatiza la importancia de la colaboración entre los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, a fin de idear estrategias viables de políticas públicas integrales que honren la amplia tradición americana en materia de asilo, así como los aportes de la región al mundo.

En estos tres años de implementación del PAB se ha observado un aumento exponencial de los flujos de personas que salen de sus países para huir de diversas combinaciones de violencia, desastres naturales, conflictos

internos, crisis de servicios básicos y falta general de oportunidades. La gran cantidad de personas que ha salido del norte de Centroamérica y de Venezuela llevó a los sistemas de asilo de la región a puntos críticos operativos. A la par, una retórica abiertamente anti-inmigrante, aunada a los cambios en políticas de protección —particularmente en Estados Unidos—, está cambiando el panorama para muchas personas que, con sus familiares, salieron en búsqueda de protección entre las cuales haitianos y cubanos, y también niñas, niños y adolescentes.

Los huracanes y terremotos hicieron patente la debilidad institucional de diversos gobiernos de la región, y provocaron el desplazamiento de miles de personas, tanto dentro como fuera de las fronteras. La agudización de la violencia con base en el género y en contra de niñas, niños y adolescentes, así como la llegada de personas de otros continentes, mostró una vez más la imperiosa necesidad de identificar perfiles entre los llamados flujos mixtos, con el fin de buscar soluciones humanitarias que pongan fin a los ciclos de desplazamiento.

En algunos foros internacionales, representantes de los Estados han insistido en su compromiso con los derechos humanos de las personas en situación de movilidad, y han reiterado su interés por mejorar la atención a partir del principio de responsabilidad compartida. Sin embargo, la sociedad civil ha atestiguado que se requieren más que discursos para afrontar una realidad que concierne a cada país de las Américas, y el presente documento recoge su protesta.

**En este informe se analizan las medidas implementadas por los Estados en cuatro programas del Plan de Acción de Brasil:**

1) el acceso al asilo y la calidad de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada;

2) la preservación de las fronteras como áreas seguras y de protección inmediata e integral para las personas en situación de movilidad;

3) el acceso a derechos económicos, sociales y culturales de las personas refugiadas, a fin de fomentar su integración local y eliminar tratos discriminatorios, y

4) erradicar la apatridia en la región.

**Se identifican también los desafíos que persisten o que se han agravado en tres años, entre los que destacan los siguientes:**

- Falta de espacios de diálogo con gobiernos, para identificar vacíos en las leyes y en las políticas y lanzar propuestas de reforma, que permitan alcanzar los estándares internacionales de protección establecidos por los organismos internacionales de derechos humanos.

- Aún no se adopta, en la legislación interna, la definición ampliada de refugiado en todos los países firmantes del PAB. Además, en los países que efectivamente la adoptaron se verifica un gran rezago en su aplicación.

- Debilidad de las comisiones nacionales de refugiados (CONARE) por falta de recursos humanos y financieros, de programas de capacitación y de coordinación intersectoriales, particularmente en las zonas fronterizas.

- Endurecimiento de los controles migratorios y de las expulsiones sumarias de personas; al mismo tiempo, falta información y se desatiende la infraestructura de atención primaria en las fronteras.

- Rezagos graves en la implementación de protocolos especializados para poblaciones en situación de vulnerabilidad, como niñas, niños y adolescentes o miembros de la comunidad LGBTTTI.

- Falta de mecanismos efectivos que permitan acceder a alternativas a la detención migratoria, con soluciones que tengan su base en la comunidad.

- Debilidad o ausencia de programas sociales que posibiliten alcanzar soluciones duraderas a problemáticas asociadas con el acceso a la educación, salud, vivienda y trabajo.



# I. METODOLOGÍA

El reto de evaluar los avances y desafíos derivados de la implementación del PAB durante el periodo de diciembre de 2014 a diciembre de 2017 fue afrontado de la siguiente manera: el GAR-PAB eligió analizar seis programas entre los 11 que incluye el PAB. La selección de los programas obedeció a dos consideraciones fundamentales: para el GAR-PAB, esos seis programas tienen gran relevancia en la coyuntura actual, y además concentran una vasta experiencia de trabajo de las organizaciones que integran actualmente el GAR-PAB.

## Los seis programas elegidos para evaluar son los que se identifican a continuación:

- Del capítulo segundo “La Protección Internacional de las Personas Refugiadas y Solicitantes de Asilo”
  1. Programa “**Asilo de Calidad**”
  2. Programa “**Fronteras Solidarias y Seguras**”
- Del capítulo tercero “Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles”
  - Programa “Repatriación Voluntaria”
- 3. Programa “**Integración Local**”
  - Programa “Reasentamiento Solidario”
  - Programa “Movilidad Laboral”
- Del capítulo cuarto “Solidaridad con el Triángulo norte de Centroamérica en la Búsqueda e Implementación de Soluciones Duraderas”
  4. Programa “**Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento**”
    - Programa “Prevención”
    - Programa “Tránsito Digno y Seguro”
- Del capítulo quinto “Solidaridad Regional con el Caribe para una Respuesta Integral de Protección Internacional y Soluciones Duraderas”

## 5. Programa “**Solidaridad Regional con el Caribe**”

- Del capítulo sexto “Apatridia”

## 6. Programa “**Erradicación de la Apatridia**”

La evaluación de los programas se realiza de forma narrativa en la sección IV de este documento, que fue dividida en dos partes, debido al diferente tratamiento metodológico en su elaboración:

La Parte I sintetiza las respuestas a un cuestionario aplicado por las organizaciones del GAR-PAB. Se recibieron respuestas de 23 organizaciones, que se enlistan en el cuadro respectivo. Las preguntas se basan directamente en la redacción de las acciones previstas en los planes del PAB. Se solicitó a las organizaciones del GAR-PAB que evaluaran de forma cualitativa los avances, de acuerdo con sus experiencias en los campos de atención directa, colaboración con otras organizaciones e investigación y/o incidencia política. Esta parte engloba los programas “Asilo de Calidad”, “Fronteras Solidarias y Seguras” e “Integración Local”.

La Parte II abarca los programas “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”, “Solidaridad Regional con el Caribe” y “Erradicación de la Apatridia”. Unas organizaciones del GAR-PAB elaboraron reportes sobre los avances en los dos primeros programas, en atención a que ambos contemplan acciones específicas que involucran regiones particulares, como el norte de Centroamérica y el Caribe. Las organizaciones elegidas se especializan en dichos contextos desde sus sedes principales en El Salvador y en Trinidad y Tobago respectivamente. De manera similar, se reconoció la especialización de la Red ANA en el tema de apatridia a nivel de las Américas, por lo que se le solicitó la elaboración de un reporte en el mismo ámbito. La información contenida en esta parte reúne los

reportes elaborados por las dos organizaciones y los comentarios y contribuciones que hicieron el resto de las organizaciones del GAR-PAB que participaron en este documento.

Es importante resaltar que las aseveraciones del presente informe se sustentan en las experiencias de trabajo de las organizaciones citadas. No está de más aclarar que, en algunos rubros, las afirmaciones reportadas dependen del acceso a la información que los Estados brindaron a las OSC del GAR-PAB. A lo largo del documento, se aprecia que el acceso de información varía según los países y los temas, en proporción con factores como el grado de transparencia con el que operen las autoridades públicas o su nivel de interés en colaborar con las OSC en la implementación del PAB. Para minimizar los efectos de este punto ciego, las respuestas a los cuestionarios fueron sometidas a escrutinio por las organizaciones

del GAR-PAB. Además, a lo largo de los tres años de implementación, el trabajo estrecho con el ACNUR y otras agencias de cooperación internacional ha reforzado las capacidades de las organizaciones que integran al GAR-PAB, en su misión de articular e impulsar el seguimiento y la implementación del PAB.

El resultado de estos trabajos se plasma en este documento que intenta, desde una visión regional, dar ejemplos concretos de buenas prácticas y de las diferentes problemáticas; facilitar comparaciones y contrastes; evidenciar estancamientos y retrocesos; ofrecer propuestas de trabajo, y hacer llamados a las autoridades y agencias internacionales a reforzar la colaboración para velar por el respeto de los estándares de derechos humanos en la protección de las personas solicitantes de asilo, refugiadas, desplazadas y apátridas.

**Este informe es producto de las experiencias del GAR-PAB y del apoyo de los siguientes miembros en la recopilación de información:**

PAÍS	ORGANIZACIÓN
Argentina	Comisión Argentina para los Refugiados y Migrantes (CAREF)
Brasil	Caritas Sao Paulo Instituto de Migraciones y Derechos Humanos (IMDH)
Chile	Universidad Diego Portales
Colombia	Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (CODHES)
Ecuador	Servicio Jesuita a Refugiados — Ecuador Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos Asylum Access Ecuador HIAS Ecuador
El Salvador	Cristosal
Honduras	Asociación para una Vida Mejor (APUVIMEH)
México	Asylum Access México Comisión Mexicana de Defensa y Promoción de los Derechos Humanos Casa del Migrante Saltillo — Frontera con Justicia, A.C. Programa Casa Refugiados Sin Fronteras, I.A.P.
Panamá	HIAS Panamá

Perú	Encuentros Servicio Jesuita de la Solidaridad
Trinidad y Tobago	Living Water Community
Uruguay	Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU)
Venezuela	HIAS Venezuela
Organizaciones internacionales	Coalición Internacional contra la Detención (IDC) Red de las Américas sobre Nacional y Apatridia (Red ANA) Asylum Access

A lo largo del documento se usarán las siglas y términos del siguiente glosario:

<b>PAB</b>	Plan de Acción de Brasil, firmado en diciembre de 2014
<b>GAR</b>	Grupo Articular Regional: conjunto de OSC que velan por el cumplimiento de los compromisos contenidos en el PAB
<b>OSC</b>	Entiéndase tanto organizaciones de la sociedad civil como organizaciones de solicitantes de asilo y refugiados
<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>CONARE</b>	Comisión Nacional de Refugiados: nombre genérico para denominar a las instituciones del gobierno que asumen las labores de elegibilidad; es decir, son aquellas que localmente realizan los procedimientos de reconocimiento de la condición de refugiado
<b>NNA</b>	Niñas, Niños y Adolescentes: toda persona que no ha llegado a la mayoría de edad. La Convención de Derechos del Niño establece como regla general se entiende por niño todo ser humano menor de 18 años de edad.
<b>Asilo</b>	La institución jurídica consistente en la medida de protección internacional mediante la cual un Estado acoge y otorga protección a quien ha reconocido con la condición de refugiado. En ciertos países se llama a esta figura “reconocimiento de la condición de refugiado” o “refugio”.
<b>Solicitante de asilo</b>	Persona que ha presentado formalmente una solicitud de asilo ante el Estado de acogida y se encuentra en espera de una decisión.
<b>Refugiado</b>	Persona que ha sido reconocida formalmente con la condición de refugiado
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CoIDH</b>	Corte Interamericana de Derechos Humanos
<b>Apátrida</b>	Toda persona que no sea considerada como nacional suyo por ningún Estado conforme a su legislación
<b>Convención de Nueva York de 1954</b>	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, firmada en Nueva York en septiembre de 1954

<b>Convención de Ginebra de 1951</b>	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, firmada en Ginebra en julio de 1951
<b>Protección internacional</b>	Se refiere a la protección prevista en la Convención de sobre el Estatuto de los Refugiados, misma que es concedida por un estado parte de la convención al reconocer la condición de refugiado de una persona
<b>Declaración de Cartagena</b>	Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el “Coloquio Sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá : Problemas Jurídicos y Humanitarios”, celebrado en Cartagena, Colombia, en noviembre de 1984
<b>Triángulo Norte de Centroamérica</b>	Se refiere a la zona que ocupan Guatemala, Honduras y El Salvador. Hoy en día se prefiere el término “norte de Centroamérica”, el cual será usado en el presente informe.
<b>LGBTTTI</b>	Sigla compuesta por las palabras Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transexuales, Transgénero, Travestis, Intersexuales y Queer. El término será usado en este informe en un sentido inclusivo, para todas las orientaciones sexuales e identidades de género.
<b>QAI</b>	Siglas en inglés de Quality Assurance Initiative, un programa impulsado por el ACNUR que tiene como objetivos evaluar y avanzar la calidad y eficiencia de los procedimientos de determinación de status de refugiado (RSD, siglas en inglés) de los países, para mejorar los sistemas de asilo nacionales a fin que sean más eficientes y justos.
<b>Definición ampliada de refugiado</b>	En el marco de la Declaración de Cartagena de 1984, los Estados acordaron ampliar la definición tradicional de refugiado (contenida en la Convención de Ginebra de 1951 y el Protocolo de 1967) para considerar también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.
<b>Mecanismos de protección</b>	En este informe se hace referencia a los todos los mecanismos disponibles, tanto internacionales como nacionales para otorgar protección a una persona: esto incluye figuras como la protección complementaria, documentos por razones humanitarias, etc.
<b>Alternativas a la detención</b>	Este concepto no es definido por la ley, sino engloba toda legislación, política y práctica que faciliten que las personas lleven a cabo su procedimiento migratorio o de asilo en condiciones no privativas de la libertad, garantizando en todo momento sus derechos a la libertad personal y libre movimiento. Deberá ser entendido en este sentido, independientemente de que un gobierno aplique la etiqueta de “alternativa a la detención” a cierta medida. Prevalece como estándar la presunción de libertad.

## II. CAMBIOS EN EL CONTEXTO

### 1. ENTORNO SOCIOPOLÍTICO

Al firmarse el Plan de Acción Brasil (2 y 3 de diciembre de 2014), la situación en Latinoamérica era distinta a la actual: según cifras del ACNUR, a finales de 2014 se registró la existencia de 237,052 solicitantes de asilo en espera de una decisión en la región, pero a finales de 2016 esa cifra creció en un 276%.<sup>1</sup> El aumento resulta aún más dramático si se considera que en los últimos cinco años el número de solicitantes en las Américas ha aumentado casi 800%, y además sólo uno de cada diez solicitantes ha obtenido protección.<sup>2</sup>

Las OSC que conforman el GAR han observado que los siguientes fenómenos han contribuido al gran aumento del número de personas que cruzan fronteras para buscar protección en la región.

#### Norte de Centroamérica

En los últimos tres años, la violencia en el norte de Centroamérica se ha agravado, a causa de la propagación del crimen organizado y las pandillas. La violencia se ha desatado indiscriminadamente contra toda la población, y destaca la ejercida en contra de niñas, niños y adolescentes. El Salvador y Honduras se mantienen entre los países con los más altos índices de muertes violentas en el mundo, y no hay indicios claros que muestren que esa tendencia vaya a cambiar en el corto plazo.

La violencia, los conflictos sociales y políticos y la falta de oportunidades socioeconómicas han desembocado en el incremento exponencial

del número de personas que salen de estos países en búsqueda de protección en México, Belice, Costa Rica y Estados Unidos. Tan solo en el año 2016, 93,000 personas del norte de Centroamérica solicitaron asilo, lo que representa un incremento de siete veces comparado con el año 2012 y de tres veces con respecto al año 2014.<sup>3</sup>

#### Crisis en Venezuela

La Organización Internacional de Migraciones (OIM) estimó que sólo en el año 2015 salieron más de 600,000 personas del país.<sup>4</sup> La CIDH reconoció que “un gran número de venezolanos se han visto forzados a migrar a otros países de la región como mecanismo de supervivencia, como consecuencia de la situación humanitaria, en particular a los efectos que vienen ocasionando la escasez de alimentos, medicamentos y tratamientos médicos. Ante la falta de canales legales, regulares y seguros para migrar, muchas personas no han tenido otra opción que recurrir a canales clandestinos que provee la migración irregular”.<sup>5</sup>

En los últimos cinco años, las solicitudes de asilo de personas venezolanas han crecido ocho veces en la región,<sup>6</sup> y al día de hoy esta nacionalidad encabeza el número de solicitantes en Estados Unidos. En Brasil, la población venezolana se ha quintuplicado desde 2014 y en México las solicitudes en los primeros nueve meses del 2017 representaron un aumento de casi 4,800% respecto al número total de solicitudes hechas en el 2014.<sup>7</sup>

<sup>1</sup> ACNUR, “Tendencias Globales: Desplazamiento forzado en 2016”, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf>

<sup>2</sup> “Declaración conjunta de la CIDH y el ACNUR en ocasión del Día Mundial del Refugiado: 10 medidas para que los Estados de las Américas respondan a las crisis de refugiados”, comunicado de prensa, 20 de junio de 2017, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/080.asp>

<sup>3</sup> ACNUR, “UNHCR, North of Central America Situation Operational Update, January-March 2017”, disponible en: [http://www.redhum.org/documento\\_detail/unhcr-north-of-central-america-situation-operational-update-january-march-2017](http://www.redhum.org/documento_detail/unhcr-north-of-central-america-situation-operational-update-january-march-2017)

<sup>4</sup> Información publicada en la Revista Venezolana, disponible en: <https://www.revistavenezolana.com/2016/08/datos-actualizados-los-emigrantes-venezolanos/>

<sup>5</sup> CIDH, “CIDH expresa preocupación por situación de personas migrantes venezolanas y llama a Estados de la región a implementar medidas para su protección”, CIDH Comunicado de prensa, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/006.asp>

<sup>6</sup> CIDH, Comunicado de Prensa 080/2017, Declaración conjunta de la CIDH y el ACNUR en ocasión del Día Mundial del Refugiado: 10 medidas para que los Estados de las Américas respondan a las crisis de refugiados, disponible en <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/080.asp>

<sup>7</sup> Según cifras oficiales de la COMAR, disponibles en el sitio: <https://www.gob.mx/comar/articulos/estadisticas-2013-2017?idiom=es>

## Cuba y Haití

La suspensión del programa de protección estadounidense, a principios de 2017, cambió drásticamente el panorama para las personas cubanas. En lo concerniente a Haití, Estados Unidos dio por terminado el programa de protección temporal denominado TPS (Temporary Protected Status), en un momento en el que el país caribeño continúa sufriendo los estragos del terremoto de 2010. Desde aquel año, casi 50,000 personas haitianas encontraron protección y medios de subsistencia en Brasil, sin embargo la crisis económica en este país desencadenó la salida de gran parte de ellos hacia Norteamérica.

Los datos de 2016 y 2017 demostraron que los cambios en la política de protección de un país pueden transformar todo el panorama en la región, e incluso desatar crisis en algunos de los países. La CIDH declaró que “necesitamos políticas regionales innovadoras basadas en la cooperación y la responsabilidad compartida de los Estados”, refiriéndose en especial a personas venezolanas, haitianas y cubanas.<sup>8</sup>

## Desastres naturales

La incapacidad de muchos Estados para lidiar con los estragos causados por desastres naturales graves, como terremotos y huracanes, provocó que comunidades enteras salieran de sus lugares de origen para satisfacer sus necesidades básicas. Destacan los terremotos de Ecuador y México, así como los huracanes Otto, Earl, Matthew y María que afectaron al Caribe, Centroamérica y Norteamérica: tan sólo el huracán Matthew desplazó a 2.1 millones de personas en Cuba, Estados Unidos, Haití, República Dominicana, Jamaica, Bahamas, San Vicente y las Granadinas, Colombia, Santa Lucía, Barbados e Islas Turcas y Caicos.<sup>9</sup>

La falta de mecanismos de protección para quienes son desplazados —tanto interna como externamente— provoca que las personas acudan a medidas irregulares para buscar oportunidades de supervivencia en otros lugares. La respuesta de los países de recepción ha sido dejar que estas poblaciones permanezcan en la clandestinidad, con un acceso muy limitado a sus derechos.

## Violencia basada en género

En el 2015, 14 de los 25 países con los más altos índices de feminicidios en el mundo se encontraban en Latinoamérica y el Caribe: sobresalen El Salvador como primero en la lista y Guatemala, el tercero.<sup>10</sup> Asimismo, la población LGBTTTI también sufre amenazas y persecución de familiares, miembros de las fuerzas de seguridad y actores no estatales. El ACNUR señaló que los mecanismos de protección son ineficaces debido a actos de discriminación, exclusión de la comunidad, falta de oportunidades laborales, inadecuada atención médica, barreras en el acceso a la educación y vivienda digna.<sup>11</sup> En Perú, el Informe Anual del Observatorio de Derechos LGBT<sup>12</sup> 2016 da cuenta de 416 casos de vulneración a derechos de personas LGBTTTI de enero a diciembre de 2016, entre los cuales 18 homicidios.

## NNA no acompañados y separados

A la firma del PAB, la región vivía el punto más alto de la crisis que afecta a NNA no acompañados, principalmente del norte de Centroamérica. Los países firmantes del PAB reconocieron que los riesgos en que incurrían los NNA son mayores a los de las personas adultas, al ser más propensos a ser víctimas de redes de trata, al reclutamiento forzado por grupos criminales, y al ver afectado su desarrollo integral.

<sup>8</sup> CIDH, Declaración conjunta de la CIDH y el ACNUR en ocasión del Día Mundial del Refugiado: 10 medidas para que los Estados de las Américas respondan a las crisis de refugiados. CIDH, comunicado de prensa disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/080.asp>

<sup>9</sup> Según cifras de la organización Internal Displacement Monitoring Center, tomadas de su informe “Global Report on Internal Displacement 2017”, disponible en: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf>

<sup>10</sup> The Assessment Capacities Project, “Thematic Report – July 2017 – Population movement in the Americas”, disponible en [http://www.redhum.org/documento\\_detail/americas-population-movement](http://www.redhum.org/documento_detail/americas-population-movement)

<sup>11</sup> ACNUR, “La protección internacional de las personas LGBTI”, disponible en: [www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9872.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9872.pdf)

<sup>12</sup> Centro de Investigación Interdisciplinaria en Sexualidad, Sida y Sociedad, Informe Anual del Observatorio de Derechos LGBT, Lima, 2017.

Siguiendo el espíritu de la opinión consultiva 21/14 de la ColDH,<sup>13</sup> diversos países han desplegado nuevos sistemas de protección a la infancia, con especial interés en las personas en situación de desplazamiento. Los números de niños migrantes, si bien no tan elevados como en el año 2014, continúan siendo altos, mientras que se ha recrudecido la retórica en contra de ellos, en particular en Estados Unidos.

### **Desplazamiento forzado interno**

En noviembre del año 2016 se firmó el Acuerdo de Paz entre el gobierno colombiano y las FARC; se trata del país que históricamente ha tenido el mayor número de población desplazada interna y ha sido el país de origen de la mayor población de refugiados en Latinoamérica.<sup>14</sup> Hasta el día de hoy la situación se mantiene volátil por la presencia de otros grupos armados,<sup>15</sup> lo que ha mantenido los altos índices de desplazamiento forzado interno y transfronterizo.<sup>16</sup> Para finales del 2016, el gobierno colombiano registró alrededor de 7.4 millones de personas en situación de desplazamiento forzado, lo que representó un aumento de casi medio millón respecto al comienzo del año.<sup>17</sup> En tal virtud, las necesidades de protección de las personas desplazadas internas, solicitantes de asilo y refugiadas de Colombia siguen constituyendo un reto para la región.

En el norte de Centroamérica y México, los gobiernos insisten en no atender ni cuantificar el fenómeno del desplazamiento forzado interno en sus territorios. Por otra parte, según IDMC, para finales del año 2016 se estima

que existían en El Salvador más de 220,000 personas afectadas, más de 264,000 en Guatemala, más de 356,000 en México y más de 206,000 en Honduras, único país en la región cuyo gobierno ha reconocido este fenómeno.<sup>18</sup>

### **Flujos migratorios mixtos extracontinentales**

La región está cobrando mayor importancia como lugar de tránsito y de destino para personas que salen de sus continentes por causas económicas, políticas o sociales. Con frecuencia huyen de persecución o discriminación de corte religioso y de género. Por ejemplo, en México se registró un incremento del 86% de migrantes extracontinentales que ingresaron a través del estado de Baja California en el 2016 comparado con el año anterior.<sup>19</sup>

Estas poblaciones requieren de programas de atención especializados que les brinden herramientas, como clases de idioma y cultura, para facilitar su integración en comunidades que tradicionalmente no acogían a personas migrantes y refugiadas. El fomento a la interculturalidad y el combate a la xenofobia se están volviendo retos cada vez mayores para los Estados.

## **2. ACONTECIMIENTOS REGIONALES DE RELEVANCIA POLÍTICA Y JURÍDICA**

### **La Declaración de Nueva York**

El 19 de septiembre de 2016 la Asamblea General de la ONU adoptó de manera unánime

<sup>13</sup> Algunos puntos clave son: la detención de niños y adolescentes en el contexto de políticas y prácticas migratorias es en todos los casos arbitraria y contraria al interés superior del niño; los estados no debe nunca privar la libertad de los niños solamente porque sus padres o guardianes tienen un status migratorio irregular; en el caso de niños acompañados, no se debe usar el principio de unidad familiar para justificar la privación de la libertad del niño con sus padres; cuando el interés superior del niño dicta que se debe mantener la unidad familiar, se deberá buscar alternativas a la detención para toda la familia; los estados tienen la obligación de diseñar, adoptar e implementar alternativas a la detención para preservar la unidad familiar sin menoscabar los derechos del niño.

<sup>14</sup> Para febrero de 2017, ACNUR determinó que había 340,000 refugiados colombianos, la mayoría en Ecuador, Venezuela, Panamá y Costa Rica. Ver su informe: Columbia Situation Update, disponible en: <http://www.refworld.org/country,,UNHCR,,COL,,58b6d1604,0.html>

<sup>15</sup> En el año 2016, el ACNUR identificó 47 emergencias en el país, incluidos desplazamiento forzado interno, confinamiento y restricciones a la movilidad, que afectaron a unas 14 mil personas. Más de dos tercios de las personas afectadas provienen de comunidades indígenas, y el resto son principalmente personas afrodescendientes y campesinas. Ibidem.

<sup>16</sup> Según el monitoreo de la organización Codhes, que es parte del GAR-PAB, entre 2014 y 2016 se han desplazado por lo menos 250,000 personas en promedio cada año en Colombia. Tan sólo en el año 2017, se identificaron al menos 103 eventos de desplazamiento en el país, que afectaron a más de 15,000 personas.

<sup>17</sup> De acuerdo con el informe del ACNUR: Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2016, disponible en: <http://www.acnur.es/PDF/Tendencias2016.pdf>

<sup>18</sup> Internal Displacement Monitoring Center, en su informe "Global Report on Internal Displacement 2017", disponible en: <http://www.internal-displacement.org/global-report/grid2017/pdfs/2017-GRID.pdf>

<sup>19</sup> The Assessment Capacities Project, "Thematic Report – July 2017 – Population movement in the Americas", disponible en [http://www.redhum.org/documento\\_detail/americas-population-movement](http://www.redhum.org/documento_detail/americas-population-movement)



una declaración orientada a mejorar la respuesta de la comunidad internacional ante los grandes desplazamientos de personas refugiadas y migrantes. Este documento fue calificado como la cúspide de la solidaridad mundial para la protección de las personas en desplazamiento, a partir del principio de responsabilidad compartida.

La Declaración es acompañada por el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, con acciones específicas en los campos de recepción y admisión, atención a necesidades inmediatas (como salud y educación), apoyo a las comunidades de acogida locales y el fomento al desarrollo de soluciones duraderas. También contempla compromisos orientados a salvar vidas, luchar contra la xenofobia, combatir la trata de personas, reforzar garantías para estas poblaciones, como la de igualdad y debido proceso y asegurar su inclusión en los planes nacionales de desarrollo.<sup>20</sup>

En la Cumbre de Líderes llevada a cabo al día siguiente, algunos países de la región suscribieron compromisos concretos para mejorar sus sistemas de asilo. Por ejemplo, Brasil afirmó que recibirá a 3,000 refugiados sirios, destinará más de un millón de reales a programas de asistencia local para personas refugiadas y apátridas e invertirá recursos propios para recibir personas reasentadas.<sup>21</sup> Esta Declaración sirve de base para el Pacto Mundial sobre Refugiados, programado para el 2018.

### **Declaración de San José**

Con el objetivo de buscar una solución regional a la crisis de violencia en el norte de Centroamérica, los representantes de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México y Panamá, con el apoyo participativo de Argentina, Brasil, Chile y Uruguay, se reunieron en una Mesa de Alto Nivel en Costa Rica en julio de 2016. El resultado fue una declaración de acción que reconoce el aumento acelerado del número de

personas que huyen de la violencia, a niveles equiparables a los de la década de los '80. La declaración contempla acciones de carácter integral para mejorar la respuesta a las necesidades más urgentes de tanto solicitantes de asilo y refugiados como de los desplazados internos, migrantes y retornados.

Los países se comprometieron a mejorar los procedimientos de asilo y de protección para personas en lugares de tránsito y destino mediante la identificación y documentación oportuna; acceso efectivo a los procedimientos de protección; avanzar en el establecimiento de alternativas a la detención; mejorar las condiciones de recepción para solicitantes de asilo, y desarrollar programas que faciliten la integración de las personas refugiadas.

### **Resolución del Parlamento Latinoamericano y Caribeño**

El 9 de junio de 2017, en el marco de la 33 Asamblea General del PARLATINO, los parlamentarios de Latinoamérica y el Caribe aprobaron la resolución “La migración en América Latina y el Caribe: realidades y compromisos rumbo a la adopción del pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular”. Esta resolución enfatiza la necesidad de respetar los derechos humanos al tratar la migración; garantizar el acceso a educación, salud y justicia, como vías a la integración; identificar oportunidades de empleo para los migrantes, en conjunción con el sector privado; condenar el racismo y la xenofobia; rechazar la estigmatización y criminalización de la migración derivadas del blindaje de las fronteras y la imposición de barreras como “medidas de disuasión”, y fomentar alternativas a la detención migratoria, especialmente para NNA migrantes.

### **Estándares interamericanos sobre movilidad humana**

A iniciativa de la Suprema Corte de México, se presentó en 2013 el “Protocolo

<sup>20</sup> ACNUR, Folleto Informativo, La Declaración de Nueva York, disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/en-cumbre-de-lideres-brasil-reafirma-compromiso-con-proteccion-y-dignidad-de-refugiados/>

<sup>21</sup> ACNUR, Cumbre de Líderes, Brasil reafirma compromiso con protección y dignidad de refugiados, disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/en-cumbre-de-lideres-brasil-reafirma-compromiso-con-proteccion-y-dignidad-de-refugiados/Declaración de Nueva York>



Iberoamericano de actualización judicial para mejorar el acceso a la justicia de personas con discapacidad, migrantes, niñas, niños, adolescentes, comunidades y pueblos indígenas”. En la reunión preparatoria de la XVII Cumbre Judicial Iberoamericana, celebrada en Guadalajara, se aprobó por unanimidad la realización del Protocolo Iberoamericano de Actuación Judicial para mejorar el acceso a la justicia de las personas y grupos en condiciones de vulnerabilidad, con especial énfasis en justicia con enfoque de género.

Este Protocolo da continuidad a dos proyectos aprobados en ediciones anteriores de la Cumbre, en particular a la Carta de Derechos de las Personas ante la Justicia en el Espacio Judicial Iberoamericano (VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, 2002) y las Reglas de Brasilia sobre Acceso a las Justica de las Personas en Condición de Vulnerabilidad (XIV Cumbre Judicial Iberoamericana, 2008). Estos tres documentos han sido elaborados con el interés de favorecer el acceso pleno a la justicia de personas en condiciones de vulnerabilidad.

Asimismo, el 31 de diciembre de 2015, la Asamblea de la OEA aprobó el informe

elaborado por la CIDH sobre “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”. En él, se admite que hay avances en el reconocimiento normativo de los derechos de las personas migrantes en los estados miembros de la OEA, pero que “estos avances aún son insuficientes ante las realidades que enfrentan las personas en el contexto de la movilidad humana en la práctica. Este informe resulta particularmente relevante en un momento en que las políticas migratorias de algunos Estados de la región abordan la migración más desde un enfoque de seguridad nacional y contención de los movimientos migratorios que desde un enfoque de derechos humanos”.

La CIDH denuncia que muchas de las medidas adoptadas por los estados de la región giran alrededor del eje del control migratorio, lo que ha llevado a generalizar la detención migratoria y procedimientos de deportación sumaria, con la intención de disuadir la llegada de otras personas. Estas medidas, que denuncia la CIDH, aún no han mostrado ser efectivas para lograr el impacto disuasorio que los gobiernos esperan.



# III. EVALUACIÓN DE LA IMPLEMENTACIÓN DEL PAB

## PARTE I

### 1. PROGRAMA “ASILO DE CALIDAD”

Este programa fue diseñado para mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades de asilo, e introducir conceptos eficientes de gestión de los procedimientos en el marco del debido proceso. Una gran parte de este programa se apoya en la supervisión y evaluación de los procedimientos, con el fin de detectar vacíos en los sistemas de asilo y proponer mejoras a los mismos en coordinación con las OSC y ACNUR.

#### Problemáticas principales:

- Leyes, políticas y procedimientos de asilo desarticulados de los estándares internacionales de protección y del resto de la normativa de derechos humanos nacional e internacional.
- Limitaciones en recursos humanos y financieros de las CONARE, que se agrava ante el número creciente de solicitudes.
- Rezago en la protección de NNA no acompañados y separados y en la búsqueda de soluciones duraderas para esta población.
- Falta de diseño e implementación de protocolos que permitan identificar perfiles en situación de vulnerabilidad y proveer tratos diferenciados conforme a las necesidades específicas de los grupos de solicitantes.
- Persistencia de la detención migratoria como principal medida de control y gestión migratoria, que dificulta al solicitante acceder a los procedimientos de asilo y hacer valer sus derechos procesales en detención.
- Falta de aplicación de la definición ampliada de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena.

- Falta de cooperación interinstitucional y regional de las CONARE para atender en tiempo y forma las solicitudes derivadas de la crisis de violencia en el norte de Centroamérica.

- Mayores dificultades para los solicitantes para acceder a documentos de identificación provisionales que les permitan acceder a derechos económicos y sociales básicos.

- Falta de espacios de diálogo, monitoreo y evaluación en los que las CONARE y las OSC discutan retos en los procedimientos y formulen propuestas de reforma a la legislación.

#### Avances y buenas prácticas en este programa:

- Continúa la incorporación de la definición ampliada de Cartagena por parte de más países de la región, y está empezando a usarse en beneficio de personas latinoamericanas.
- Se están acercando a las personas solicitantes los servicios de las defensorías públicas para que puedan acceder a la representación legal gratuita, aunque los números de acceso efectivo aún siguen bajos.
- Implementación de políticas de no-detención migratoria, lo cual incrementa el estándar para la región; también existen programas piloto de alternativas a la detención para solicitantes, tendientes a hacer de la detención migratoria una medida excepcional.

#### Propuestas del GAR-PAB para este programa:

- 1) Fortalecer los recursos humanos y financieros de las CONARE en el corto plazo, para que puedan responder a las crisis actuales de desplazamiento humano.

2) Crear condiciones que aseguren reuniones frecuentes de las CONARE, autoridades migratorias, defensorías y las OSC, para impulsar la revisión de los procedimientos de asilo en aras de disminuir los tiempos de espera de respuesta.

3) Difundir, mediante campañas regionales efectivas, los mecanismos para acceder a los procedimientos de asilo y elaborar protocolos de identificación y canalización para todas las autoridades en las zonas de internación, para evitar rechazos en frontera.

4) Garantizar en todas las partes del procedimiento de elegibilidad los principios del debido proceso, haciendo énfasis en el derecho a una defensa adecuada y a un recurso de revisión ágil y efectivo.

5) Asegurar que los procedimientos de las CONARE se ajusten para que los solicitantes y refugiados comprendan todas las etapas del procedimiento, sus obligaciones y sus derechos, de acuerdo con su edad, madurez y escolaridad.

#### **Evaluación de las acciones del programa A continuación se evalúan los avances en cada acción de este programa:**

*a) Establecer un mecanismo de auditoría interna permanente sobre el funcionamiento del sistema de asilo y de mejora de la calidad, que permita detectar vacíos en el marco normativo, y en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado desde la presentación de una solicitud hasta su resolución final.*

**Conceptos:** auditoría interna, mejora de

calidad, vacíos en la ley, revisión de los procedimientos de asilo.

Algunos Estados han implementado consultorías para analizar sus sistemas de asilo;<sup>22</sup> sin embargo, el común denominador en la región es que no se han compartido los resultados con las OSC, ni se les ha permitido participar en dichos procesos.<sup>23</sup> También se reporta que los espacios para discutir las problemáticas con las autoridades competentes han sido rezagados y, por ende, son mínimamente efectivos; además en muchos países se han cerrado.<sup>24</sup>

En general, los Estados carecen de mecanismos de auditoría interna permanente más allá de los que corresponden al servicio público en general. Esto complica tomar acciones que atiendan el fondo de los procedimientos, lo que llevaría a actualizar la respuesta ante los contextos cambiantes.<sup>25</sup> Esto cierra las vías a la adopción de protocolos nuevos con enfoque diferencial.<sup>26</sup> En México y Colombia, los gobiernos se han limitado a enviar a oficiales de sus CONARE a la frontera; se observa que mientras no se adecúen sustancialmente los procedimientos de asilo, la respuesta de las CONARE será insuficiente, por más oficiales que se movilicen.

Los retos se encuentran, por tanto, en dar transparencia a los procedimientos que ya se están implementando —como se hizo en Perú y Trinidad y Tobago—, y abrirlos para que las OSC puedan hacer aportes.<sup>27</sup> Para que esto sea efectivo, se requiere establecer un calendario de trabajo con reuniones periódicas, en las que se llame a propuestas y se evalúen resultados.<sup>28</sup> La presencia del ACNUR y de la Academia, en calidad de mediadores, ayudarán

<sup>22</sup> Trinidad y Tobago es el ejemplo más destacado. Por otra parte, en Brasil se llevó a cabo una consultoría en el 2014, ofrecida por el ACNUR; en Argentina se han finalizado dos etapas del programa QAI (Quality Assurance Initiative), pero no se han difundido los resultados. En Perú, la CONARE y el ACNUR iniciaron la evaluación del QAI, de lo cual se sabe que se presentaron resultados a principios del año 2017, pero éstos no han sido compartidos con las OSC.

<sup>23</sup> En Colombia, la Cancillería no ha abierto ningún espacio de intercambio de conocimiento con Sociedad Civil.

<sup>24</sup> En muchos países, como Argentina y Brasil, los funcionarios clave de las CONARE suelen desconocer el PAB.

<sup>25</sup> En Uruguay no se ha iniciado un programa del tipo QAI, aunque se tiene conocimiento de que el ACNUR estableció un programa de fortalecimiento para la CONARE. Además, algunas OSC forman parte de la CONARE, por lo que tienen la oportunidad de participar directamente en el desarrollo de cualquier iniciativa que surja.

<sup>26</sup> De ahí que sea importante para las OSC llevar casos estratégicos al Poder Judicial, como una forma de generar cambios en cómo se pone en práctica o se interpreta la legislación.

<sup>27</sup> Por ejemplo, en Brasil se ha propuesto evaluar las condiciones materiales en las que se realizan las entrevistas de elegibilidad, y la hoja de ruta que sigue para desahogarlas.

<sup>28</sup> La CONARE panameña inició en el 2017 un programa de Asilo de Calidad (QAI) apoyado por el ACNUR. Se ha avanzado en las fases y surgido muchas recomendaciones, pero sin resultados. Se trata además de un proceso interno, poco transparente, y las OSC no han estado implicadas, ni conocen el alcance ni los logros obtenidos.

a introducir buenas prácticas de otras latitudes y facilitar acuerdos. Lo anterior será posible si las CONARE conocen y se apropian de los objetivos del PAB.

*b) Adoptar o revisar la normativa interna para que incorpore altos estándares de protección de derecho internacional de refugiados y derechos humanos, y que incluya disposiciones sobre necesidades específicas de protección en función de la edad, el género y la diversidad.*

**Conceptos:** revisión de normatividad, estándares internacionales de protección, necesidades específicas de perfiles diversos, edad, género y diversidad.

Entre los países que participaron en este informe, solamente Trinidad y Tobago carece de una ley interna que refleje el contenido de la Convención de Ginebra de 1951, misma que adoptó en el 2000.<sup>29</sup> La legislación del los restantes países, salvo Ecuador, no ha cambiado drásticamente desde que se implementó el PAB.<sup>30</sup> La incorporación de nuevos estándares internacionales se ha hecho mediante leyes transversales, como ocurrió en Guatemala, Colombia y Brasil. México, por ejemplo, aprobó una legislación que contiene un nuevo enfoque de protección para NNA, misma que plantea adecuaciones en los procedimientos de asilo en su beneficio.

Una nueva legislación implica, en la mayoría de los casos, una protección más amplia, aunque el uso de terminología inexacta, ambigua o exclusiva provoca que tal protección quede a discreción de las autoridades que la implementan, como se reporta en Ecuador.<sup>31</sup>

Prevalece en la región, sin embargo, una normatividad que no ha sido actualizada de acuerdo con las necesidades y magnitudes de los flujos actuales. No suele haber normas específicas que acerquen los procedimientos a las personas que, por su edad o identidad de género, se encuentran en desventaja para el goce de sus derechos. Por otro lado, aún falta que se generalice el concepto de “género” como motivo de reconocimiento de la condición de refugiado, como ya ocurre en Uruguay, Venezuela y México.<sup>32</sup>

Algunas organizaciones reportan que, en sus países, hay tribunales administrativos y judiciales que han reinterpretado el contenido de las normas internas, para armonizarlas con los tratados internacionales —en México y Chile, por ejemplo—. Las decisiones de corte jurisdiccional constituyen precedentes que, si bien no siempre son vinculantes para las autoridades administrativas, podrían ser reconocidos como lineamientos.

Aunque son pocos los casos en los que las OSC reportan retrocesos normativos — como el Decreto 70/2017 que modifica la Ley Nacional de Migraciones de Argentina 25871 en aspectos esenciales—, prevalece la preocupación de que los temas de seguridad nacional y de contención de los flujos migratorios mixtos lleven a frenar la aplicación de principios básicos, como el de no-devolución y el debido proceso legal. Sobre la no sanción por ingreso irregular, en Chile persiste la sanción penal,<sup>33</sup> aunque los refugiados estarán exentos de sanción si se presentan a justificar su infracción.<sup>34</sup>

<sup>29</sup> A mediados de 2014 el gabinete aprobó una política que establece derechos para los refugiados, y esboza un proceso de tres fases por el cual el gobierno asumirá la facultad de reconocer la condición de refugiado que actualmente tiene ACNUR. Su implementación ha sido lenta.

<sup>30</sup> A pesar de que ACNUR ha celebrado la aprobación de la nueva ley de movilidad humana, esta misma agencia manifestó cierta preocupación hacia los estatutos “B”, o figuras subsidiarias de protección, porque pueden constituir un retroceso en la protección internacional, en tanto consagran un trato inferior en cuanto a protección y asistencia que aquel que se dispensa al refugiado conforme a la Convención de Ginebra de 1951. Por otro lado, la nueva ley no permite subsanar la condición migratoria irregular, sino sólo admite la salida voluntaria o forzada.

<sup>31</sup> Por ejemplo, la nueva legislación supedita los temas migratorios y de asilo al de seguridad nacional. Tal como se encuentra redactada la disposición, hace posible una actuación subjetiva y discrecional del Estado, en especial por la ambigüedad de los términos “amenaza o riesgo” y del tipo de “información” a la que hace referencia. Esta condición se impone para el ingreso al territorio, la obtención de residencia temporal y permanente, la naturalización e incluso como una condición para el reconocimiento de la condición de refugiado.

<sup>32</sup> Es decir, además de las cinco causales reconocidas en la definición de refugiado en la Convención de Ginebra de 1951, existe una sexta: “género” (en Venezuela se conoce como “sexo”). Aquí se engloba la persecución de los grupos LGBTTTI, personas víctimas de violencia doméstica, sexual, y de discriminación por su identidad de género.

<sup>33</sup> Sin embargo, en el 2013 la Corte de Apelaciones de Santiago dictaminó que la detención migratoria no podía exceder de 24 horas; desde entonces, las detenciones por este motivo han disminuido drásticamente.

<sup>34</sup> En Chile persiste la sanción administrativa en el sentido en que la medida de expulsión del país por ingreso irregular es dictada por un órgano administrativo. Además, se dicta para personas en movilidad en general por el ingreso irregular; pero si se trata de una persona que ya está dentro del procedimiento de asilo o es refugiada, frente a un ingreso irregular no se dicta la medida de expulsión, ya que se presenta a justificar su infracción.

Es necesario avanzar en la aplicación transversal de los derechos, para que éstos sean accesibles también a las poblaciones solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad. Esto implica aprovechar las leyes de protección locales existentes y armonizar los sistemas de asilo con ellas.<sup>35</sup> A ello hay que sumar la necesidad de contar con voluntad política y trabajo institucional para regular la forma en que principios como el del interés superior del niño serán aplicados de manera efectiva y expedita por todas las autoridades involucradas, incluidas las CONARE. Las OSC y el ACNUR pueden ayudar en las tareas de capacitar a los funcionarios en la aplicación de estos principios. En muchos casos las disposiciones ya existen, pero se carece de protocolos que permitan su implementación.

*c) Continuar avanzando en la aplicación de la definición regional ampliada de refugiado recomendada en la Declaración de Cartagena y su incorporación en la normativa interna de los países de la región*

**Conceptos:** incorporación y uso de la definición ampliada.

La definición ampliada de refugiado es el gran adelanto aportado por la Declaración de Cartagena de 1984, que posicionó así a la región a la vanguardia en cuanto a protección internacional. Pese a que muchos de los países de la región han adoptado esta definición en sus legislaciones nacionales,<sup>36</sup> ésta pocas veces se aplica.<sup>37</sup>

En la actualidad, la violencia en Centroamérica, la proliferación de grupos criminales armados y las crisis políticas y económicas en Venezuela evidencian la urgencia de abrir el debate sobre

una posible situación de violaciones masivas a derechos humanos o circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en la región.<sup>38</sup> Sin embargo, pocos países han hecho análisis jurídico sobre las condiciones que darían pie a extender la protección a personas de las Américas y el Caribe. En Colombia, las autoridades no lo han querido estudiar, pese al ingreso masivo de personas venezolanas, dejando de lado la posibilidad de la aplicación de un proceso prima facie en la región que permita la protección internacional efectiva bajo los estándares de Cartagena.

Resalta que no hay consenso sobre la aplicación de la definición ampliada: en México, por ejemplo, desde mediados de 2016 se reconocen a los venezolanos con base en la definición ampliada, lo que ha significado que casi el 100% de quienes han concluido el procedimiento han recibido protección internacional. Por su parte, se tiene noticia de que Perú reconoce a personas del norte de Centroamérica bajo esta figura.

En estos tres años del PAB se ha visto que la adopción de la definición ampliada en la legislación no es suficiente. Las OSC reportan que los oficiales de elegibilidad se limitan a manifestar si es o no aplicable, sin plasmar el análisis jurídico subyacente a tal decisión. Eso lleva a concluir que la aplicabilidad de la protección ampliada depende más de motivos políticos que de un análisis jurídico de las condiciones en país de origen.<sup>39</sup>

Las OSC recomiendan abrir mesas de trabajo para definir, junto con los Estados, requisitos y límites de esta figura, con el fin de desmitificarla.<sup>40</sup> Los tribunales jurisdiccionales y el Sistema Interamericano pueden aportar

<sup>35</sup> En Argentina, la Ley de Identidad de Género es aplicada por la CONARE en el sentido de usar el nombre e identidad de género con los que se identifica la persona. Hay un protocolo pendiente de publicación que no ha sido aprobado y firmado. El gobierno reconoció en la reunión de evaluación realizada en Buenos Aires que hay algunos oficiales "especializados" en género, aunque desconocemos su nivel de especialización.

<sup>36</sup> Por ejemplo, la tienen Argentina, Chile, Colombia, Perú, México y Uruguay. Respecto a Trinidad y Tobago, la definición se encuentra en el proyecto de ley que implementaría la Convención de 1951. Y en Venezuela no se encuentra en la ley, pero ha sido considerada por la CONARE.

<sup>37</sup> En Brasil la definición ampliada fue adoptada, pero no se implementa para personas de la región, sino para Siria, República Democrática del Congo y Palestina. En Colombia, las autoridades no han querido analizar la viabilidad de reconocer a personas de Venezuela mediante la definición ampliada.

<sup>38</sup> Hasta ahora, la definición ampliada de refugiado se ha usado en personas provenientes de Siria, Afganistán o Iraq, cuyos números son bajos debido a las grandes trabas que existen para llegar hasta las Américas.

<sup>39</sup> El Estado ecuatoriano ha decidido no otorgar la visa humanitaria prevista en la nueva legislación, y sólo pocas personas venezolanas con necesidad de protección internacional logran acceder al procedimiento de asilo. De tal manera, a la población venezolana se le ha considerado como "turista" o "inmigrante", sin que se le reconozcan los motivos reales por los que sale de su país. Bajo este tratamiento de turista, la negativa del consulado venezolano a emitir documentos impide que las personas venezolanas puedan acceder a algún visado ecuatoriano.

<sup>40</sup> ACNUR publicó en el 2014 los resultados de una reunión de expertos que trataron la interpretación de la definición ampliada. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9651>

sus conocimientos técnicos para facilitar las discusiones, de manera que se respete el espíritu que llevó a la conformación de la Declaración de Cartagena en el 1984. Este proceso apoyaría a los países en los que todavía la incorporación de la definición ampliada está en proyecto, como en Panamá y Trinidad y Tobago.

*d) Establecer sistemas de registro y bases de datos electrónicas que faciliten el registro sistemático de datos, la recopilación de la información y el acceso autorizado para el seguimiento preciso de los casos y la tabulación de estadísticas.*

**Conceptos:** registro sistemático de datos; recopilación de información y estadísticas; seguimiento a casos.

Las OSC reportan que los Estados no les han informado sobre la existencia de sistemas de registro y bases de datos electrónicas para la obtención de información sobre país de origen o para el seguimiento de los casos de los solicitantes de asilo. Brasil es la excepción, pues desde 2015 implementó el sistema SEI, que permite la digitalización de los expedientes para un mejor manejo de la CONARE.<sup>41</sup> En países en donde la ley contempla establecer bases de datos, éstas aún no están en operación o no son actualizadas, como ocurre en Uruguay y Perú. En Panamá, la CONARE cuenta con una base de datos, pero al no estar actualizada no es fiable.<sup>42</sup>

En México, la información pública existente respecto a las solicitudes de asilo no está lo suficientemente desglosada como para identificar tendencias, perfiles y necesidades específicas de los grupos vulnerables. Esta falta general de estadísticas dificulta a las OSC evaluar la capacidad y la calidad de la respuesta de los gobiernos. Las organizaciones han tenido que hacerse de datos mediante procedimientos de acceso a información pública, que frecuentes demoras.

Respecto a los sistemas que permiten dar seguimiento a los casos, las OSC no tienen conocimiento de que se haya puesto en marcha programas de ese tipo. En consecuencia, los solicitantes (y sus representantes legales) no pueden dar seguimiento a sus casos cuando éstos son resuelto lejos de donde se encuentran, como suele ocurrir en Colombia, Perú y México.

En Venezuela, el ACNUR está apoyando la instalación de sistemas de datos que permiten registrar a los solicitantes de asilo y dar seguimiento a cada caso. En el marco de las evaluaciones de calidad de las CONARE, este organismo internacional puede fortalecer los procedimientos internos para capturar y presentar información, considerando que cuenta con experiencia en otros continentes. Las OSC piden a los Estados que tener como prioridad establecer sistemas que muestren en tiempo real datos sobre los perfiles de los solicitantes de asilo, con el objeto de coordinar esfuerzos para brindar una atención integral en las zonas donde esto más se requiere.

*e) Fortalecer el sistema de información de país de origen con oficiales especializados y un programa de capacitación continua del personal de elegibilidad para el uso de la información en sus argumentaciones.*

**Conceptos:** información del país de origen, capacitación a oficiales, argumentación.

Las OSC señalan que no se han dado a conocer los sistemas que usan las CONARE para obtener información del país de origen, como tampoco los criterios para hacer búsquedas, evaluar la credibilidad de las fuentes y valorar las pruebas aportadas. Lo anterior genera que las investigaciones en las resoluciones sean insuficientes e incongruentes, o incluso recicladas de casos anteriores con poca relación con el caso original —como se reporta en México—.<sup>43</sup>

<sup>41</sup> Sin embargo, se reporta que los registros electrónicos no arrojan datos confiables, actualizados y desagregados, y que su acceso no está disponible para los solicitantes de asilo.

<sup>42</sup> La CONARE panameña proporciona estadísticas sólo al ACNUR.

<sup>43</sup> En México ocurre con frecuencia que la CONARE extrae párrafos completos de otras resoluciones para resolver un caso distinto. En estos ciclos de cortar y pegar texto, se han divulgado datos personales de otros solicitantes de asilo. Asimismo, se hace un uso tendencioso de los lineamientos publicados por ACNUR.



Sobresale que en algunos países, como Ecuador y Panamá, el ACNUR y la OIM han llevado a cabo capacitaciones para funcionarios involucrados en la movilidad humana, con el propósito de fortalecer las funciones del equipo de elegibilidad. Esto coincide con el lanzamiento del sitio “Refworld” en español, con el que el ACNUR proporciona su acervo bibliográfico al público hispanoamericano. Esto atiende una importante necesidad de fortalecer la metodología de investigación y las capacidades argumentativas de las CONARE, para realizar la elegibilidad sustentada en información objetiva.<sup>44</sup>

Con el propósito de proveer información objetiva útil de país de origen, las OSC recomiendan crear espacios de diálogo regionales con las CONARE, con apoyo técnico del ACNUR. Estos espacios pueden contribuir a conocer los contextos específicos de los que provienen las personas solicitantes, considerando las dimensiones sociales, culturales y de género de sus comunidades de origen. Asimismo, proponen fortalecer la participación de las personas que acompañan a los solicitantes: tanto familiares, parejas, incluso niños, como intérpretes y representantes legales, lo cual coadyuvará en la integración de expedientes más completos y resoluciones jurídicamente más robustas.

#### **f) Consolidar los sistemas nacionales de determinación de la condición de refugiado, en particular para garantizar:**

*1. El acceso efectivo a procedimientos de determinación de la condición de refugiado, especialmente en las fronteras, aeropuertos y puertos, respetuosos del principio del debido proceso legal y de los estándares regionales e internacionales.*

**Conceptos:** acceso al asilo, solicitudes en puntos de internación, debido proceso.

La ausencia de oficinas de las CONARE en los puntos de internación y a lo largo de las rutas migratorias de Argentina, Chile, Colombia, Ecuador, México y Panamá significa un riesgo para el cumplimiento del principio de no-devolución, ya que dificulta que las personas con necesidades de protección presenten su solicitud de manera inmediata, y, con ello, reciban una constancia que las ampara contra la expulsión.

Por ejemplo, en Brasil, las personas deben hacer una cita con la Policía Federal para iniciar el procedimiento, y la espera puede superar los 30 días, dependiendo del lugar donde se encuentren. En México, ante la falta de una constancia de haber hecho una solicitud de asilo, las autoridades migratorias, en lugar de canalizar las personas a la CONARE, suelen acelerar su expulsión.

Una problemática alarmante es que algunos funcionarios de los Estados, en particular de los agentes en los puntos de internación y en los centros de detención, desincentivan el acceso a la figura del asilo a las personas con necesidades de protección.<sup>45</sup> De especial manera, los nacionales colombianos y venezolanos suelen ser instados a desestimar la protección internacional en favor de alternativas de regularización migratoria.<sup>46</sup> También hay una gran carencia en la capacitación sobre protección internacional para los agentes en aeropuertos y fronteras, que les permitiría conocer sus obligaciones en cuanto a brindar información, detectar posibles solicitantes de asilo y canalizarlos a la CONARE.<sup>47</sup>

Las OSC señalan que no les han compartido si existen protocolos o procedimientos

<sup>44</sup> En Ecuador se ve la necesidad de que la CONARE nacional mejore su conocimiento de país de origen sobre las dinámicas de la violencia en países alejados de su frontera, en particular los centroamericanos y México con el fin de motivar adecuadamente las resoluciones de inadmisión y rechazo de los casos cuando sea pertinente.

<sup>45</sup> En Panamá, las OSC denuncian que hay una bajísima tasa de admisión al procedimiento, de alrededor del 1%. Las justificaciones dadas por la CONARE en sus actas de inadmisión al procedimiento de asilo no detallan como llegó a esa conclusión.

<sup>46</sup> Una buena práctica para contrarrestar este fenómeno se lleva a cabo en Colombia, donde en el 2017 se permitió a las personas venezolanas que ingresaron por un puesto de control migratorio y cuyo Permiso Temporal de Permanencia haya vencido, o bien aquellas que tengan el status de turistas, tramitar el PEP de manera paralela a su procedimiento de asilo. Esta medida está disponible sólo para quienes entraron al país antes del 28 de julio de 2017.

<sup>47</sup> Se informa que en Chile las autoridades migratorias con frecuencia realizan una entrevista sumaria para evaluar si dar acceso al procedimiento. Asimismo, algunas OSC en Ecuador han documentado casos de personas que manifestaron a los agentes de migración en el aeropuerto que sufrían una persecución en sus países de origen y que fueron retenidas durante semanas antes de notificar a la CONARE. Se tiene noticia de situaciones similares en el aeropuerto internacional Jorge Chávez de Perú.



para identificar necesidades de protección internacional y su canalización a la autoridad competente para su atención.

El tratamiento de los puntos de internación como zonas de alta seguridad dificulta que las OSC puedan saber el número de personas rechazadas y las condiciones en que esto se hace.<sup>48</sup>

La situación se complica con la tendencia a involucrar a empresas privadas de seguridad en las zonas de tránsito. La falta de vías adecuadas obliga a muchas personas a ingresar al país de forma irregular cuando no pueden cumplir con algunos requisitos migratorios, como la solvencia económica.<sup>49</sup>

Para las personas en detención migratoria el acceso al procedimiento está aún más acotado: los agentes migratorios no brindan información, o bien demoran e incluso ignoran las peticiones para iniciar el procedimiento de asilo, como ocurre en México con sus casi 400,000 eventos de detención al año.<sup>50</sup> Las condiciones degradantes de la detención provocan que las personas desistan de sus peticiones y que autoricen su expulsión a su país de origen. Por ejemplo, las personas centroamericanas entonces reinician su viaje en búsqueda de protección, exponiéndose de nueva cuenta a los peligros que representa cruzar Centroamérica y México.

La detención migratoria, además, impacta negativamente en el debido proceso para los procedimientos de asilo: la comunicación con

las CONARE suele ser limitada; el impacto psicosocial de la detención impide mencionar las vivencias traumáticas; la presentación de pruebas se dificulta, y acceder a representación legal se vuelve casi imposible. Además, se observa una tendencia muy clara en algunos Estados hacia aumentar el número de detenciones y de expulsiones:<sup>51</sup> por ejemplo, en el 2016 Colombia registró el número más alto de deportaciones de su historia, con más de 23,000 deportaciones y más de 1,300 expulsiones, la mayoría de cubanos, haitianos y venezolanos.

Las OSC llaman a publicar protocolos de identificación y canalización de casos, mediante los que se deje constancia por escrito de haber proporcionado información sobre el asilo y haber indagado si existe necesidad de protección internacional;<sup>52</sup> así como a ampliar los plazos legales para solicitar protección internacional,<sup>53</sup> a brindar información estadística sobre lo que ocurre en los aeropuertos,<sup>54</sup> a impulsar programas de alternativas a la detención<sup>55</sup> siempre apuntando hacia el establecimiento de la presunción de libertad en toda persona en situación de movilidad.

*2. El respeto al principio de no devolución y el derecho a representación legal, si es posible a través de mecanismos gratuitos, e intérpretes o traductores idóneos.*

**Conceptos:** no-devolución, representación legal, intérpretes.

<sup>48</sup> Como una buena práctica, en Nicaragua se llegó a un acuerdo entre el Estado y las OSC en el que un representante de estas últimas puede ingresar a la zona de tránsito aéreo para entrevistar a personas detenidas o en proceso de ser rechazadas.

<sup>49</sup> En Chile muchas personas manifiestan que en la frontera se les impidió el ingreso al país, sin posibilidad de exponer su caso y solicitar asilo en ese momento, por lo cual se vieron forzadas a ingresar al país irregularmente y a solicitar asilo con posterioridad.

<sup>50</sup> Número de detenciones en México: Secretaría de Gobernación. Unidad de Política Migratoria. México (2017). Boletín Estadístico 2017, III. Extranjeros Presentados y Devueltos. Disponible en: [http://www.politicamigratoria.gob.mx/es\\_mx/SEGOB/Boletines\\_Estadisticos](http://www.politicamigratoria.gob.mx/es_mx/SEGOB/Boletines_Estadisticos)

<sup>51</sup> V. informe: Coria Márquez, E., Bonnici, G., y Martínez, V. ¿Qué esperamos del futuro? Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas. Melbourne: International Detention Coalition, 2017. Disponible en [idcoalition.org/publications](http://idcoalition.org/publications).

<sup>52</sup> Uruguay cuenta con mecanismos de canalización definidos, mientras que en Panamá están en espera de firma.

<sup>53</sup> En el 2014, una sentencia de la Corte Constitucional ecuatoriana modificó el plazo de quince días para solicitar asilo a tres meses. Sin embargo, todavía hay países que limitan seriamente el plazo para pedir asilo, como México que lo mantiene en 45 días hábiles.

<sup>54</sup> Urge transparentar las gestiones en las zonas "francas" o "estériles" de los aeropuertos (el tramo entre el avión y el filtro de control migratorio). Por ejemplo, las autoridades del Ministerio del Interior del Ecuador, encargadas de la Policía Migratoria, señalan que las salas de tránsito aeroportuarias no están bajo la jurisdicción de las leyes que rigen en el país, por ser lugares de ingreso al territorio nacional. Esta ficción jurídica hace que las obligaciones en materia de protección de los derechos humanos, incluso de población que manifiesta necesidad de protección internacional, sean discrecionales y a partir del criterio de la Policía de Migración únicamente. El Comité contra la Tortura de la ONU en el 2016 manifestó su preocupación sobre que Ecuador podría haber incurrido en prácticas contrarias al principio de no-devolución, especialmente en aeropuertos internacionales.

<sup>55</sup> México desarrolló un programa piloto de alternativas para NNA y sus familias. Los documentos oficiales del piloto pueden ser consultados en: Instituto Nacional de Migración. Segunda Sesión Ordinaria Consejo Ciudadano del INM. 2016. Disponible en: <https://www.gob.mx/inm/documentos/segunda-sesion-ordinaria-cc-inm?idiom=es>

Algunas OSC en Ecuador, Argentina, Brasil, México y Colombia reportaron que son frecuentes las faltas al debido proceso en los procedimientos de detención y expulsión, lo que frecuentemente resulta en la devolución de personas con necesidades de protección, tanto antes de solicitar asilo formalmente<sup>56</sup> como después de haber iniciado el procedimiento.<sup>57</sup>

Las expulsiones de personas provenientes del norte de Centroamérica se aceleró en los últimos tres años —en México en especial—, lo que derivó en la devolución de personas con necesidades de protección.<sup>58</sup> En los casos en que un solicitante de asilo violó la obligación a permanecer en cierta zona —como disponen México y Colombia—, la tendencia una devolución expedita, sin oportunidad de presentar una defensa adecuada con todas las garantías de debido proceso.

Argentina resulta un ejemplo notable sobre el acceso a la representación legal: entre 2011 y 2012 creó una comisión especializada, dependiente de la Defensoría General de la Nación, para que ofrecer asesoría gratuita durante todas las etapas del procedimiento.<sup>59</sup> De igual manera, en Brasil la Defensoría Pública puede asumir representaciones en las localidades en donde tiene oficinas.<sup>60</sup> En Panamá la CONARE tiene la buena práctica de permitir a psicólogos estar presentes durante las entrevistas de elegibilidad, en caso de que el solicitante haya sido víctima de violencia

basada en género, por ejemplo. Al contrario, en Trinidad y Tobago no hay una dependencia pública con la disposición de brindar este servicio.<sup>61</sup> Por otra parte, sobresale en toda la región la oferta de servicios gratuitos de orientación proporcionada por OSC y universidades.<sup>62</sup>

Si bien en la mayoría de los países —por ejemplo Chile y México— las defensorías públicas y las oficinas de derechos humanos pueden brindar orientación gratuita, éstas no cuentan con recursos financieros y humanos suficientes;<sup>63</sup> además, cuentan con un mandato muy amplio, lo que hace difícil que los solicitantes puedan recibir atención, entre un público nacional mucho más numeroso. Es decir, esta opción sigue estando disponible sólo para una minoría. Si la persona solicitante de asilo no cuenta con asesoría legal inmediatamente después de recibir una negativa de asilo, difícilmente tendrá acceso a un recurso de apelación o juicio.<sup>64</sup>

En lo concerniente a los intérpretes, este rubro la inhabilidad de proporcionar este servicio constituye uno de los grandes cuellos de botella, especialmente en las fronteras. En muchos casos, los oficiales de las CONARE han tenido que acudir a personas que no son profesionales en esta materia o a connacionales del solicitante de asilo.<sup>65</sup> En estos casos, los intérpretes se limitan a participar sólo en ciertos momentos del procedimiento.<sup>66</sup> Con regularidad, los propios

<sup>56</sup> En Trinidad y Tobago el acceso al país para una persona que no proviene de la Comunidad del Caribe es restringido: deberá manifestar expresamente que desea pedir asilo, en inglés o en un idioma que el agente migratorio entienda. No hay que olvidar que el ingreso o la estadía irregulares en el país pueden acarrear sanciones de corte penal. Y si se solicitara asilo en detención, se deberá esperar la resolución privados de la libertad —aunque en ciertos casos las OSC han logrado que la persona les sea canalizada—.

<sup>57</sup> En Ecuador las OSC reportaron expulsiones colectivas de personas cubanas en el 2016.

<sup>58</sup> Es difícil presentar cifras concretas, ya que las devoluciones son hechas en condiciones poco transparentes.

<sup>59</sup> Ver Resolución de la Defensoría General. DGN N° 770/12.

<sup>60</sup> Pese a una mejor organización de la Defensoría Pública para atender a solicitantes, no hay unidades de atención en todas las ciudades del país, y no todos los defensores públicos conocen el tema.

<sup>61</sup> Las OSC están trabajando con una escuela de Derecho para establecer una clínica, y piden apoyo para poder crear condiciones que les permitan brindar asesoría legal.

<sup>62</sup> Por ejemplo, las escuelas de Derecho de las universidades uruguayas UDELAR y UCUDAL tienen clínicas gratuitas que dan asesoría legal. Cabe señalar que algunas cuentan con mayor trayectoria en temas de asilo que otras, como la clínica de la Universidad Diego Portales en Chile.

<sup>63</sup> Los últimos reportes indican que en Chile la Oficina de Derechos Humanos de la Corporación de Asistencia Judicial sólo cuenta con tres abogados disponibles. En Quito, Ecuador, existe una Unidad de Movilidad Humana en la Defensoría Pública que cuenta con dos defensoras.

<sup>64</sup> La CONARE panameña está permitiendo que OSC provean información a los solicitantes de asilo en la sala de espera de sus oficinas, en donde se les habla de sus derechos y se identifican perfiles en situación de vulnerabilidad.

<sup>65</sup> Esto ocurre en Brasil, donde no hay servicio de interpretación. En México se ha abusado de esta práctica, al hacerse de un miembro de la comunidad del solicitante para hacer la interpretación, lo que pone en riesgo la privacidad del mismo.

<sup>66</sup> En Uruguay la participación del intérprete se limita a la entrevista de elegibilidad.

oficiales conducen las entrevistas en otros idiomas, sin haber acreditado antes que están suficientemente capacitados para ello. Lo anterior se complica en el caso de personas en detención migratoria: en México, por ejemplo, la acreditación como representante —que permite ingresar al centro de detención— puede tomar más de una cuarta parte del tiempo total del procedimiento ordinario de asilo.

Firmar convenios con OSC e instituciones académicas puede apoyar a los Estados en su deber de proporcionar representantes e intérpretes especializados e imparciales; sin embargo, el gran reto que sigue en pie es acondicionar a las defensorías públicas, mediante capacitaciones y recursos, para poder brindar asesoría legal gratuita a toda persona que solicita asilo, en especial a la población en situación de vulnerabilidad. Asimismo, sería importante crear y divulgar protocolos para garantizar el acceso tanto al país como al procedimiento de asilo, lo cual puede ayudar a brindar claridad a las personas con necesidades de protección desde antes de iniciar su huida.<sup>67</sup>

*3. El principio de confidencialidad del solicitante y de su solicitud, y el derecho de los solicitantes a ser escuchados en un procedimiento preestablecido y objetivo, incluyendo una valoración del riesgo a los derechos más fundamentales, y la posibilidad de contactar al ACNUR.*

**Conceptos:** confidencialidad, derecho de audiencia, procedimientos preestablecidos, valoración de riesgo, referencia al ACNUR.

Salvo contadas excepciones —como Trinidad y Tobago—, los países que suscribieron el PAB tienen una legislación que prevé un procedimiento preestablecido y objetivo,

mediante el cual se solicita y reconoce la condición de refugiado. Pese a que sus legislaciones contemplan derechos procesales, ciertas condiciones fácticas que permiten dar legitimidad a las actuaciones de las CONARE no se cumplen. Un ejemplo es la falta de espacios que respeten la confidencialidad de las personas: las OSC reportan que los lugares en los que se llevan a cabo las entrevistas no están diseñados para que el solicitante pueda relatar sus vivencias con libertad y privacidad.<sup>68</sup>

En referencia a la garantía de audiencia, el caso más grave es Argentina, en donde el procedimiento sumario sigue vigente para los casos en que los funcionarios determinen que las solicitudes son “manifiestamente infundadas”.<sup>69</sup> En este tipo de procedimiento no hay suficiente margen para que el solicitante haga valer los derechos de debido proceso que la ley le confiere, y se les limita de hecho el acceso a la asistencia humanitaria a pesar de su status de solicitantes de asilo.

En cuanto a la valoración del riesgo, las CONARE siguen presentando debilidad en sus metodologías para investigar las condiciones en el país de origen, el análisis de fuentes periodísticas y la credibilidad en las pruebas ofrecidas. La falta de conocimiento del contexto dificulta que se valore la probabilidad de que un solicitante sufra una vulneración de sus derechos en caso de ser devuelto. También la falta de asesoría psicosocial —orientada tanto hacia el solicitante como hacia el oficial de elegibilidad— merma la capacidad epistemológica de las CONARE para establecer la veracidad de lo que narre el solicitante.<sup>70</sup>

En cuanto a informar a las personas de su derecho a contactar al ACNUR, en estos tres años del PAB se ha detectado que las CONARE efectivamente suelen mencionar la posibilidad

<sup>67</sup> Con el apoyo del ACNUR se ha tratado de establecer un protocolo entre la autoridad migratoria y la CONARE panameña para garantizar el acceso al territorio de las personas con necesidad de protección internacional. El protocolo ya está redactado, pero no se ha logrado que ambas partes lo firmen. En la actualidad, se requiere del acompañamiento de una OSC o del ACNUR para garantizar que la persona que quiera solicitar asilo en la frontera pueda ingresar al país. Si la persona lo solicita en la frontera de Darién, ante el Servicio Nacional de Frontera, (SENAFRONT), es puesta a disposición de la autoridad migratoria y queda detenida, lo cual incumple la legislación. Su solicitud de asilo será procesada en detención. Fueron muy pocas las personas admitidas a trámite y puestas en libertad.

<sup>68</sup> Ocurre en Panamá que los oficiales de la CONARE realizan varias entrevistas en la misma sala y al mismo tiempo, sin que medien barreras para proteger la privacidad de los solicitantes de asilo.

<sup>69</sup> Acta Resolutiva N° 001/2009 de la CONARE.

<sup>70</sup> Un adelanto en México fue que a partir de 2015 se comenzó a permitir el ingreso a las entrevistas de elegibilidad no sólo de un abogado sino también de un psicólogo. Posteriormente, el psicólogo presenta como prueba un diagnóstico sobre la salud mental del solicitante, para que sea considerado al momento en que se analiza la credibilidad.

de acercarse a este organismo. Falta afinar los mecanismos de coordinación con las OSC implementadoras. En Brasil y Uruguay la CONARE notifica de oficio al ACNUR la presentación de una solicitud de asilo nueva.

Por otra parte, se requiere una evaluación a fondo, realizada por una entidad independiente, sobre las condiciones en que se realizan las entrevistas de asilo, se reciben pruebas en los centros de detención, se ofrecen servicios de interpretación en todas las actuaciones y se toman medidas de naturaleza psicosocial para asegurar que el solicitante se encuentre en condiciones óptimas para compartir con la autoridad lo que ocurrió. Eso permitirá adecuar los procedimientos a las capacidades de cada uno de los solicitantes y evitar que se emitan resoluciones antes de que las personas estén listas para relatar lo que les sucedió, como cuando fueron víctimas de violencia sexual, por ejemplo.

*4. El derecho de los solicitantes de asilo a obtener una decisión por escrito debidamente fundada y motivada sobre su caso, en un plazo razonable y determinado, con aplicación de los principios de buena fe y del beneficio de la duda.*

**Conceptos:** fundamentación y motivación en las decisiones, plazos para resolver, buena fe y beneficio de la duda.

Las OSC reportan que el tiempo de espera para una resolución se alarga por la falta de recursos en las CONARE y también para desalentar la presentación de solicitudes, como ocurre en Brasil, Colombia, Perú y Panamá en particular, y de manera general en toda la región. En los países donde la ley no señala un plazo definido los casos pueden demorar años,<sup>71</sup> mientras que donde se regulan plazos y prórrogas precisos las CONARE manifiestan

que el número de solicitudes rebasa sus capacidades institucionales, por lo que cada vez es más frecuente que los plazos no se respeten.<sup>72</sup> En México, después del terremoto de septiembre de 2017, se suspendieron por tiempo indefinido los plazos para resolver las solicitudes de asilo.

Frente a los altos números de solicitudes reportados en 2016 y 2017, las CONARE, en lugar de buscar cambios estructurales para adaptar sus procedimientos o gestionar más recursos, tendieron a procesar precipitadamente los casos y a endurecer el trato hacia los solicitantes de asilo, con miras a desincentivarlos a acudir a esta medida de protección.<sup>73</sup>

Asimismo, las OSC denuncian que las resoluciones continúan sin detallar los hechos manifestados por el solicitante de asilo en su entrevista, ni explican los razonamientos conforme a los cuales se aplicó el derecho a los hechos manifestados. Esto se reporta en México, Chile, Argentina y Perú. Las altas cargas de solicitudes están empeorando la fundamentación y motivación en las decisiones: se elevó el número de ellas en que no valoran pruebas, carecen argumentación jurídica o excluyen de la protección por algún motivo predefinido.<sup>74</sup>

Las OSC proponen que se refuerce la capacitación a los funcionarios de las CONARE en los temas de elegibilidad, valoración de pruebas, argumentación jurídica y entrevistas efectivas, con el objetivo de mejorar la calidad en las resoluciones. Sin embargo, lo anterior sólo funcionará si los Estados asignan recursos humanos y financieros suficientes para que cada oficial de la CONARE esté en posibilidad de hacer un análisis a fondo de los casos.

<sup>71</sup> Colombia no cuenta con un plazo para emitir una resolución. En Panamá, la resolución suele tardar dos años y, si el solicitante desea impugnar, deberá esperar dos años más. La ley chilena sobre refugiados no contiene un plazo para resolver; sin embargo, al ser un procedimiento de naturalización administrativa, la ley en la materia limita los procedimientos a seis meses. Actualmente, la autoridad está demorando más de dos años en emitir una respuesta.

<sup>72</sup> Tres ejemplos: en Perú el procedimiento debe prolongarse dos meses, pero desde el 2014 y hasta el día de hoy demora hasta un año. En México el procedimiento regular debe durar menos de tres meses, plazo que se respetaba hasta el 2016 en casi todos los casos; para el 2017, las resoluciones empezaron a tardar el doble. En ambos países, el retraso por falta de recursos es muy evidente. En Venezuela hay un plazo de 90 días para decidir; actualmente la decisión puede llegar a demorar más de dos años.

<sup>73</sup> Por ejemplo, en México empezó a ser necesario, desde el año 2017, acudir a la CONARE a hacer fila en la madrugada para tomar una ficha. La CONARE no tomó la iniciativa de poner orden, lo que comenzó a generar problemas de seguridad y corrupción.

<sup>74</sup> En México, tener cualquier tipo de tatuaje está devaluando la narrativa de la persona solicitante de asilo, al vincularla indiscriminadamente con pandillas.

g) *Establecer instancias de apelación administrativa y de revisión judicial independientes, respetando el derecho a un recurso con efectos suspensivos hasta tanto la autoridad competente adopte una decisión final.*

**Conceptos:** apelación administrativa, revisión judicial, suspensión en segunda instancia.

Los recursos administrativos siguen distando de ser un medio efectivo para revisar el procedimiento. En la región existen las siguientes modalidades: 1) ante la misma autoridad que dictó la decisión; 2) ante el superior jerárquico; 3) ante un tribunal de tipo contencioso administrativo, y 4) ante un tribunal de tipo constitucional. En Ecuador son llamados respectivamente “reposición”, “apelación”, “revisión” y “acción de protección”; en México sólo existen el segundo (llamado “revisión”), el tercero y el cuarto (“amparo”); en el Perú, sólo el segundo tipo y en Uruguay, el contencioso administrativo es la última instancia.

Las OSC coincidieron en que se han otorgado requisitos formales muy rígidos a los recursos, que suelen analizar cuestiones meramente procedimentales y pueden demorar mucho. La falta de asesoría legal provocó que numerosos recursos fueran desechados por no cumplir con alguna formalidad básica, como la fecha de notificación. En general, los recursos son resueltos por la misma CONARE, lo que pone en duda su imparcialidad.<sup>75</sup> En Panamá, al solicitante de asilo que no cuente con un representante no le puede ser notificada la decisión, lo cual implica que seguirá detenido indefinidamente y sin posibilidades de presentar un recurso.

Mientras el Estado falle en proporcionar asesoría legal gratuita, el acceso a la

justicia estará fuera del alcance de muchos solicitantes de asilo. Sin embargo, en tres años, distintas OSC han promovido que las personas solicitantes puedan acceder a la justicia mediante un recurso administrativo o una demanda ante un juez. Estas impugnaciones han llevado a dilucidar criterios y establecer precedentes,<sup>76</sup> algunos de los cuales han dado pie a cambios estructurales importantes: en Brasil se reconoció la revisión judicial de los procedimientos de asilo; en Ecuador se amplió el plazo para solicitar asilo; en Chile se declaró que la detención migratoria no puede exceder de 24 horas, y en México se reiteró la obligación de determinar el interés superior del niño en todas las actuaciones que involucren a NNA. Los recursos de corte constitucional se han usado contra las negativas de asilo;<sup>77</sup> sin embargo, pocas veces resultaron ser los más adecuados para los solicitantes, ya que son tardados y onerosos.<sup>78</sup> Además, los efectos suspensivos se limitan a evitar una devolución pero no buscan una alternativa a la detención migratoria ni otras soluciones a las necesidades de los solicitantes. El tema de la protección internacional fue relativamente nuevo para muchos tribunales administrativos, cuyos criterios han sido más bien conservadores.

La promoción de la revisión judicial debe ser acompañada por una propuesta de un serio fortalecimiento de formación de los jueces constitucionales y de lo contencioso administrativo en materia de protección internacional. En este sentido, constituyó una buena práctica por parte de la Suprema Corte de Justicia de México la revisión y actualización de su Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Personas Migrantes y Sujetas de Protección Internacional,<sup>79</sup> en el que propone

<sup>75</sup> Un caso particular es Brasil, en donde el recurso es resuelto por el Ministerio de Justicia, aunque éste no tenga la capacidad para manejar el gran volumen de recursos interpuestos.

<sup>76</sup> Recordemos que la definición ampliada fue readoptada en Ecuador en el 2014, gracias a la sentencia de una acción de inconstitucionalidad. A la par, en el mismo país, se ha logrado es que a través de recursos de reposición se reconozca a la persona mediante la definición ampliada, principalmente en casos en los cuales la CONARE determinó que no se acreditó la existencia de un agente persecutor.

<sup>77</sup> En Brasil, el Supremo Tribunal Federal reconoció la posibilidad de la revisión judicial del fondo del procedimiento de asilo.

<sup>78</sup> El debate sobre la idoneidad entre acudir a un juez de lo contencioso administrativo o a uno constitucional es interesante, dado que sus funciones, procedimientos y criterios son de naturalezas distintas. Este tema no será tratado en el presente informe; sin embargo, hay que tener en cuenta que en algunos Estados se obliga a agotar cierta vía en particular antes de acudir a otra. La nueva legislación del Ecuador establece que la resolución administrativa de deportación podrá ser objeto de recurso de reposición y apelación en sede administrativa.

<sup>79</sup> Su actualización se hizo en el 2015 y está disponible en: <https://www.sitios.scjn.gob.mx/codhap/protocolo-de-actuación-para-quienes-imparten-justicia-en-casos-que-afecten-personas-migrantes-y-suje>

formas de aplicar los principios contenidos en tratados internacionales, criterios del sistema interamericano y leyes nacionales.

Considerando que un gran número de procedimientos de carácter jurisdiccional suele demorar, las OSC recomiendan trabajar en dos frentes: por un lado, lograr que el recurso de impugnación administrativo sea efectivo, rápido y independiente, y por el otro, buscar que los procedimientos de carácter jurisdiccional —tanto contencioso administrativo como constitucional— sean accesibles para personas solicitantes. Asimismo, se requiere de un trabajo conjunto entre las OSC y las CONARE para identificar criterios y precedentes jurisdiccionales existentes, a fin de que estas últimas los apliquen regularmente como lineamientos en sus procedimientos.

*h) Reforzar el enfoque diferencial de edad, género y diversidad, tanto en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, como en las decisiones sobre solicitudes de reunificación familiar, según corresponda.*

**Conceptos:** enfoque de edad, género y diversidad, reunificación familiar.

En estos tres años se han iniciado cambios prometedores respecto a la identidad de género. México y Venezuela han otorgado la protección internacional a víctimas de una persecución basada en género; en Brasil se comenzaron a usar en las actuaciones los nombres con los cuales las personas solicitantes se identifican. En Ecuador se introdujeron modelos de atención y protocolos diseñados para atender necesidades específicas.<sup>80</sup> Mientras tanto, si bien en Perú no existen protocolos, se le permitió

al Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables participar en las entrevistas. En cuanto a México, su CONARE dispuso que niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados, adultos mayores y personas con enfermedades crónicas tengan cierta prioridad para desahogar el procedimiento. Pese a todo lo anterior, no se hicieron modificaciones estructurales para que cada etapa del procedimiento se flexibilice con base en edad, género y diversidad.<sup>81</sup>

Los Estados aún guardan una gran deuda para con los familiares de quien consideran el “solicitante principal”. En México, por ejemplo, las parejas y los hijos no suelen ser escuchados en los procedimientos, pese a que con frecuencia los hijos hayan sido las víctimas principales de la persecución<sup>82</sup> y quienes más se han visto afectados por el desplazamiento forzoso.<sup>83</sup>

Cabe señalar que, en los primeros tres años del PAB se observó un creciente interés de los Estados por adecuar el tratamiento de los NNA solicitantes según su edad y madurez. Las OSC comentan que se implementaron nuevas disposiciones y políticas, aunque el avance ha sido lento. Otros actores, como la Policía Federal o los albergues del gobierno, no fueron capacitados sobre la forma de coadyuvar en la protección de NNA. Los cambios tampoco han llegado a los formularios en uso ni a los demás materiales de los funcionarios: es decir, un adolescente debe llenar los formatos diseñados para personas adultas.

Respecto a la unidad familiar, ésta es reconocida como principio, y algunos países —como Argentina, Brasil y México— cuentan con un procedimiento correspondiente. Sin embargo, la discrecionalidad del servidor público es el factor común, lo cual, junto con la inflexibilidad de los procedimientos,<sup>84</sup>

<sup>80</sup> En Ecuador destacaron los siguientes por su enfoque binacional: “Protocolo de atención para niños, niñas y adolescentes refugiados no acompañados”; “Protocolo de atención de personas víctimas de trata de personas”; sin embargo, todavía se carece de información para medir la efectividad de cada uno.

<sup>81</sup> Hay un gran rezago en las labores legislativas de armonización de las leyes de asilo. En muchas jurisdicciones existen leyes generales que prevén derechos específicos para poblaciones en posible situación de vulnerabilidad. Sin embargo, las CONARE y las autoridades migratorias no las tienen consideradas en sus guías internas y no las consideran en sus resoluciones.

<sup>82</sup> Destaca la buena práctica de la CONARE en Panamá, que está entrevistando a NNA cuando detectan que pueden aportar información crucial, con la supervisión de un psicólogo.

<sup>83</sup> La legislación mexicana establece que la CONARE debe “procurar” entrevistar a todos los miembros del grupo familiar para determinar si alguno de ellos cuenta con los elementos para una solicitud de asilo independiente.

<sup>84</sup> Los requisitos para la reunificación familiar en México son tan inaccesibles que la autorización de ingreso al país de personas en reunificación familiar es casi imposible, y esto obliga a las personas a ingresar de forma irregular en el país para solicitar de forma independiente su condición de refugiado. También es importante mencionar que a las personas a las cuales que han recibido protección complementaria, si bien tienen derecho a la residencia permanente, la ley de asilo no concede el derecho a solicitar la reunificación familiar.



conduce a que este derecho sea de difícil acceso, puesto que se aplican requisitos que no atienden a la realidad socioeconómica de las personas refugiadas,<sup>85</sup> sino les dan tratamiento de migrantes económicos.<sup>86</sup> Por otra parte, la apertura de cada país ante el tema de las parejas del mismo sexo afecta directamente la viabilidad de ejercer este derecho.<sup>87</sup>

Las OSC recomiendan implementar una evaluación a fondo, para determinar si cada actuación contemplada en los procedimientos de asilo es accesible para poblaciones en situación de vulnerabilidad. Las OSC y el ACNUR pueden apoyar con la elaboración de los indicadores de inclusión. Lo anterior cumpliría con el objetivo de que todas las personas, incluidas las acompañantes, puedan ser escuchadas en el procedimiento de asilo. En esta evaluación deberá también pronunciarse sobre la viabilidad de la reunificación familiar para estas poblaciones.

*i) Desarrollar y ejecutar procedimientos prioritarios - con la participación de un representante legal y/o tutor, según corresponda - en el caso de niños y niñas no acompañados y separados, donde se garantice la participación de los menores de acuerdo a su edad y madurez.*

**Conceptos:** NNA no acompañados y separados, representación legal, participación de NNA.

En México y en Ecuador las CONARE están asignando personal que, mediante la práctica, se especialice en algún tipo de población, como la de NNA. Esta forma de aproximación a las necesidades particulares de cada perfil fue calificada por las OSC como irresponsable, al no estar fundada en capacitación y evaluación.

En estos tres años se implementaron protocolos en Argentina, Ecuador, México y Costa Rica, aunque no siempre se han actualizado en atención a los números crecientes de los flujos.<sup>88</sup> En Brasil, la ley prevé el nombramiento de un guardián para NNA; sin embargo, en la práctica el nombramiento se demoraba debido al desconocimiento de los derechos de las NNA por las autoridades involucradas y la mala gestión de recursos de los sistemas de protección.<sup>89</sup> Estos sistemas todavía no han definido su papel en los procedimientos de asilo.<sup>90</sup>

Destaca que a finales de 2014 en México se creó el Sistema Nacional de Protección Integral de NNA y procuradurías de protección de derechos de NNA. La primera tiene el mandato de impulsar políticas públicas a favor de los NNA, y las segundas de ordenar a otras autoridades restituir los derechos de los niños, sin importar su condición migratoria.<sup>91</sup> A la par, en Uruguay se estableció que no se procederá a ninguna actuación sino hasta que se designe un tutor legal.<sup>92</sup> En Venezuela se permite que un niño o niña no acompañado sea

<sup>85</sup> La CONARE y la Defensoría General de la Nación argentinos acordaron estrategias para facilitar los procedimientos de reunificación familiar en el 2011. Sin embargo, se desconocen los acuerdos tomados y su efectividad, ya que no los han divulgado.

<sup>86</sup> Hay que resaltar que en Brasil la reunificación familiar es un proceso flexible, que permite a un familiar dentro del territorio solicitar ser reconocido por extensión, y también permite que un solicitante pida la conversión de su procedimiento de asilo a uno de reunificación familiar.

<sup>87</sup> En Brasil se ha constatado que el Estado autorizó un visado para reunificación familiar a la pareja de una refugiada. En cambio, en Honduras, la constitución no admite el matrimonio entre dos personas del mismo sexo, y en Trinidad y Tobago está criminalizado.

<sup>88</sup> Por ejemplo, en Argentina existe desde el 2011 el Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo, que no ha sido actualizado desde entonces. No se conocen protocolos para otras poblaciones en situación de vulnerabilidad.

<sup>89</sup> Existe una gran diversidad de realidades en el territorio nacional: en Sao Paulo, el Consejo Superior de la Magistratura editó el Proceso 2279/2015, creando SANCAS (Sector de Anexo de Atención de Niño y Adolescentes Solicitantes de Refugio y Víctimas Extranjeras de Tráfico Internacional de Personas) y especializando a sectores de la Infancia y Adolescencia de la capital para la atención de niños y adolescentes separados que se encuentren en situación de asilo. Esta medida ha permitido la estandarización y perfeccionamiento del tratamiento dado a ese grupo que necesita enfoque diferencial. De la misma manera el Organismo General de la Justicia de Sao Paulo editó el Proceso 01/2016, estableciendo la prioridad de la tramitación del proceso para definición de la custodia en favor de niños y adolescentes separados en situación de asilo. La implementación de este proceso puede ser mejorada.

<sup>90</sup> En los casos de NNA no acompañados o separados en Chile se ordena informar de inmediato a las "autoridades de menores", para que éstas tomen las medidas de protección necesarias. Sin embargo, no existe una disposición que expresamente establezca una protección especial en el procedimiento de asilo en función del Interés Superior del Niño.

<sup>91</sup> Su implementación íntegra se ha ralentizado debido a la falta de recursos. Este fenómeno es común en todos los países de la región: cuando se trata de NNA no acompañados o separados, la falta de recursos y voluntad política hace difícil que los niños puedan acceder a los mecanismos de protección existentes. Ante el prospecto de ser privados de la libertad indefinidamente, la gran mayoría accede a su repatriación.

<sup>92</sup> Pese a que han tenido muy pocos casos de NNA no acompañados, existe un procedimiento: se da vista a un Juez de Menores, que designa un tutor legal. El niño es canalizado al Instituto del Niño y Adolescente del Uruguay. Todas las actuaciones se realizan en coordinación con el tutor legal del niño, o correrán el riesgo de declararse nulas.

acomodado con una familia sustituta cuando carezca de familiares.<sup>93</sup>

En general, Latinoamérica cuenta con normatividad de protección para NNA que bien puede considerarse como vanguardista. Por ejemplo, en Brasil, Perú y México se contempla su no-detención migratoria, la determinación del interés superior del niño y la notificación a una autoridad independiente, que se encargue de su asesoramiento legal.<sup>94</sup> Sin embargo, la falta de capacitación de las autoridades, de recursos para ejecutar todo su potencial, y también de voluntad, vuelven a la normatividad letra muerta.<sup>95</sup> Dos grandes retos para las OSC que trabajan temas de niñez son la clandestinidad que caracteriza a la migración infantil y la falta de transparencia de las autoridades en estos casos.<sup>96</sup>

El reto que no se afrontado es el bajísimo número de NNA no acompañados y separados que solicitan protección internacional. Sigue faltando el acceso a atención legal y psicosocial, cuyo enfoque no se limite a trámites migratorios, sino también atiendan las causas que originaron el desplazamiento.

*j) Desarrollar protocolos o procedimientos para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños y niñas no acompañados y separados de sus familias solicitantes de asilo o refugiados*

**Conceptos:** soluciones duraderas para NNA no acompañados y separados.

Persiste la importante necesidad de abordar regionalmente la reunificación familiar de los NNA: hoy en día, la puerta entre países prácticamente está cerrada para la reunificación, e incluso es complicada al interior mismo de las fronteras de los Estados, como se

ve en México. Los mecanismos de protección mostraron ser ineficaces en la búsqueda de familiares, al no haber coordinación entre las autoridades nacionales y tampoco entre las CONARE, las autoridades migratorias y las oficinas consulares de los países de origen.

En tres años no se consolidó la oferta de representación legal para NNA, lo cual provoca que no sólo los solicitantes de asilo, sino también los que ya son reconocidos como refugiados enfrenten obstáculos para acceder a sus derechos básicos esenciales, como tener un documento de identificación. En México, la retención de los adolescentes en centros de detención y en albergues de puertas cerradas los disuade de solicitar la protección internacional. Hasta la fecha no existen protocolos específicos de integración que atiendan las necesidades específicas de adolescentes refugiados.

En el 2017 las posibilidades de abrir programas de reasentamiento para NNA centroamericanos decayeron por el endurecimiento de políticas migratorias en Estados Unidos.<sup>97</sup> El 2018 presenta una oportunidad de avance mediante el Pacto Mundial para los Refugiados para reabrir la discusión sobre el reasentamiento. Mientras tanto, las OSC recomiendan abrir espacios de diálogo con los gobiernos, a fin de mejorar e implementar modelos de alternativas a la detención —como familias de acogida— para NNA solicitantes y refugiados, que atiendan su opinión y madurez. Asimismo, urge evaluar la efectividad de los mecanismos existentes de protección a la infancia y dotarlos de recursos suficientes para garantizar el principio de la unidad familiar.

*k) Proveer documentos de identificación*

<sup>93</sup> Es de destacar que Venezuela publicó a mediados de 2015 la Ley Orgánica para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes. La nueva ley articula aspectos de la Convención de Derechos del Niño que beneficiarían a la niñez migrantes; sin embargo, el Estado no ha podido implementar esta normativa.

<sup>94</sup> En Brasil se publicó en el 2017 una resolución normativa en conjunto con el Consejo Nacional de Inmigración y el Consejo Nacional de los Derechos del Niño y del Adolescente en la que obliga a la Defensoría Pública a determinar el Interés Superior del Niño. Debido a su corto tiempo de vigencia, no existen datos suficientes para evaluar su implementación.

<sup>95</sup> En México es un reto importante la correcta valoración del Interés Superior del Niño. A pesar de pronunciamientos de la Suprema Corte de Justicia en diferentes resoluciones, las autoridades siguen decretando retornos "voluntarios" con base sólo en la voluntad del NNA en regresar a su hogar, sin realizar una evaluación del caso. Esto expone a los niños a nuevos riesgos, ya que muchos de ellos volverán a intentar el viaje.

<sup>96</sup> Sin que necesariamente se menoscabe el derecho a la privacidad e intimidad de los NNA.

<sup>97</sup> En la región sólo existen algunos programas de reasentamiento para recibir sirios, en Brasil y Uruguay. Hasta el 2014, existió en Argentina un programa de reasentamiento para refugiados colombianos. El programa había sido suspendido hasta que el ACNUR publicara una evaluación, lo que ocurrió en diciembre de 2015. Al día de hoy no se ha reactivado el programa.



*personal a la mayor brevedad que prevengan la discriminación del solicitante y del refugiado*

**Conceptos:** documentos de identidad para solicitantes y refugiados.

Persiste una preocupación general sobre los documentos de identificación que reciben los solicitantes de asilo mientras esperan una resolución. Trinidad y Tobago dejó sin documentos de identificación a los solicitantes, puesto que, al momento de hacer la solicitud, este Estado recoge el pasaporte sin entregar ningún documento de identificación, más allá de un certificado del ACNUR. Se ha comprobado que la falta de un documento de identificación aumenta el riesgo de devolución.

Recibir un documento migratorio resulta crucial para los solicitantes de asilo, ya que es necesario para acceder a una remuneración y a servicios públicos como salud y educación.<sup>98</sup> Aunque las leyes ordenaron la entrega de documentos temporales, su expedición no fue rápida y la vigencia insuficiente para facilitar el acceso a un empleo formal.<sup>99</sup> Casi todos los países reportaron que cada vez hay más demora en la entrega del documento;<sup>100</sup> en Chile y México la demora obedece a factores estructurales y al arbitrio del funcionario encargado,<sup>101</sup> y ley no contempla mecanismos expeditos para tomar acción en contra del funcionario que retrase el trámite.<sup>102</sup> Para evitar la marginalización, Costa Rica estableció un plazo a partir del cual se permite trabajar

legalmente aunque no se haya obtenido resolución, siempre y cuando la persona haya hecho su entrevista de elegibilidad y la autoridad competente le extienda el permiso laboral que le permitirá ejercer todo tipo de actividad remunerada o lucrativa.

Si se considera la tendencia a prolongar los procedimientos de asilo, un documento permitirá que el solicitante tenga los medios para esperar en condiciones adecuadas la decisión. Cabe notar que el requisito de frecuentes renovaciones del documento provisional incrementaron las dificultades para que el solicitante de asilo encuentre y mantenga un empleo, considerando que, además, tienen la obligación de ir a firmar ante la CONARE, como pasa en México.<sup>103</sup> No se observaron avances importantes en el reconocimiento de este documento para solicitantes por las dependencias públicas<sup>104</sup> ni campañas para que sea considerado por el sector privado.<sup>105</sup>

En Colombia, el salvoconducto para los solicitantes, que no es propiamente un documento de identidad, prohíbe realizar actividades remuneradas, lo que ha condenado a los solicitantes a la economía informal; tampoco es reconocido por el sistema de salud público. Algo similar ocurre en Venezuela en donde, ante la crisis de alimentos, para obtener víveres se requiere de un carnet especial de corte político que se entrega a ciudadanos.

<sup>98</sup> A manera de ejemplo, en Colombia los solicitantes esperan más de dos años por una respuesta en condiciones muy difíciles, ya que se les prohíbe trabajar. En Perú, la documentación provisional de los solicitantes de asilo no es reconocida por el sistema de salud como válida para la atención y afiliación.

<sup>99</sup> La residencia precaria, que se otorga en Argentina a los solicitantes, tiene una vigencia de tres meses y, si bien los habilita para realizar actividades remuneradas, los condiciona a situaciones de inestabilidad permanente.

<sup>100</sup> Ejemplo de ello son Argentina, Chile y México.

<sup>101</sup> En Chile, la emisión y renovación del documento temporal es gratuita, aunque hay una demora de aproximadamente un mes en la entrega del primer documento de identidad, así como en las renovaciones. Según la información a la que se tuvo acceso, fuera de la capital se está exigiendo con frecuencia a las personas solicitantes de asilo que desean renovar su documento de identidad probar su sustento económico, lo que representa un obstáculo a veces insuperable.

<sup>102</sup> En México el que la autoridad migratoria sea la encargada de fungir como filtro para desahogar el procedimiento de asilo resulta frecuentemente en atrasos relevantes en los procedimientos, debidos a fallas comunicativas entre dependencias federales. En el caso de la expedición de documentos de identidad, en muchas entidades federativas que carecen de delegación de CONARE (en todo el norte del país, por ejemplo) la demora llega a abarcar los tiempos establecidos por la ley para la totalidad del procedimiento.

<sup>103</sup> En México, el documento expedido por la CONARE no acredita una condición migratoria regular. Los solicitantes deben solicitar la regularización ante la autoridad migratoria con el documento emitido por la CONARE, lo cual es difícil por la demora en la expedición de dicha constancia. Algunas OSC han reportado que la autoridad migratoria demora en resolver la solicitud de regularización hasta que la CONARE emite su decisión, lo que deja en vulnerabilidad e incertidumbre jurídica a los solicitantes hasta por seis meses. Lo anterior, así como la obligación de no salir de la entidad federativa en que se solicitó asilo, no permite acceder a un trabajo.

<sup>104</sup> En Brasil, el documento provisional (llamado "protocolo") comúnmente no es reconocido por instancias públicas y privadas. La numeración distinta a la usada por el grueso de la población no es admitida por la mayoría de los sistemas de registro de datos. Su impresión no está estandarizada y se usa papel corriente, lo que contrasta con el resto de los documentos de identificación usados. Por otro lado, en Perú se dejó de reconocer en el 2017 el documento de identidad de los solicitantes de asilo tanto en el sistema bancario como por la autoridad fiscal, que se niega a hacer el registro como contribuyentes, y sin lo cual no es posible percibir honorarios.

<sup>105</sup> En Colombia urge difundir información referente al PEP, que permite la contratación de venezolanos con este tipo de permisos.

En Ecuador la población refugiada a partir de noviembre de 2017 recibe una cédula de identidad de características similares a la cédula de ciudadanía, que no visibiliza su status de protección internacional. En otros lugares, el pasaporte es un documento indispensable para abrir cuentas bancarias (por ejemplo en Panamá), por lo que la emisión de un documento de viaje se vuelve igualmente relevante.<sup>106</sup> Uruguay tiene la buena práctica de emitir una cédula de identidad como la de las personas nacionales.

Se debe trabajar en favor de la entrega inmediata de un documento que otorgue regular estancia y permita acceder a un empleo mientras se espera la resolución. La suposición de los Estados de que los solicitantes de asilo pueden esperar una decisión sin recibir una remuneración constituye una de las mayores irresponsabilidades vigentes en el marco del PAB. Además, para que el documento sea efectivo, debe ser dado a conocer mediante campañas de divulgación dirigidas a las autoridades locales y al sector privado.

*l) Diferenciar la condición jurídica de refugiado de la calidad o categoría migratoria que se les otorga a los refugiados para su residencia*

**Conceptos:** diferencia entre refugiado y residente.

En Brasil se publicó en el 2017 una nueva ley sobre migración, que se respeta la diferencia entre la condición de refugiado y la condición migratoria de residencia. La tendencia apunta a que los refugiados tengan una condición jurídica distinta a la de los residentes en general. Argentina, Chile, Colombia, México, Uruguay y Panamá desde antes del PAB dejaron de señalar en el documento de residencia que la persona cuenta con la condición de refugiado, o nunca lo consignaron. En Ecuador, la nueva ley del 2017 estableció la diferenciación entre el status de protección internacional y la categoría migratoria. Mientras tanto, y pese a que la ley venezolana permite este cambio, en el último año a los

refugiados en dicho país no se permite cambiar de “transeúntes” a residentes.

Una problemática en este rubro es que se ha llegado a requerir a las personas refugiadas que renuncien a la condición de refugiado o que se naturalicen, para poder inscribirse a la universidad o recibir una beca, como ha ocurrido en ocasiones en Colombia y México. Las OSC proponen que los Estados revisen los requisitos para ser candidato a apoyos del gobierno, para determinar si las exclusiones por ser residente extranjero son un obstáculo para que las personas refugiadas puedan acceder a tales apoyos, con miras a fortalecer su proceso de integración.

*m) Fortalecer las capacidades institucionales y la formación y capacitación de los funcionarios para sostener sistemas de asilo de calidad, mediante una mejor coordinación interinstitucional, la identificación de recursos humanos y financieros adicionales y la ejecución de programas de formación regional y hermanamiento a través de la cooperación sur-sur*

**Conceptos:** fortalecimiento institucional, capacitación a CONARE, coordinación interinstitucional, recursos humanos y financieros, cooperación regional.

Dado que el número de personas con necesidades de protección internacional ha aumentado en toda la región, los recursos que se asignaron a las CONARE durante los tres años analizados no fueron suficientes: las OSC reportan que las autoridades siguen operando con recursos de niveles previos al PAB, lo cual resultó en que: 1) las capacitaciones brindadas a los oficiales de elegibilidad fueron menos efectivas, ante su gran carga de trabajo; 2) los procedimientos difícilmente pueden resolverse dentro del plazo legal correspondiente; 3) se agudizaron las problemáticas sociales en las zonas fronterizas; 4) se invisibilizaron las dimensiones reales de las crisis de desplazamiento por la violencia

<sup>106</sup> En Argentina y México se otorga a los refugiados un documento especial de viaje que hace de pasaporte. En Brasil, la emisión de documento de viaje se ha dado a partir de los patrones del pasaporte para el extranjero —no siguiendo, por lo tanto, los estándares del art. 28 de la Convención de Ginebra de 1951 ni las recomendaciones del ACNUR—. La Policía Federal ha hecho exigencias extraordinarias para la emisión del pasaporte para refugiados, entre las que se puede citar la presentación de un billete aéreo expedido o de permiso de viaje expedido por el mismo CONARE, incluso fuera de las hipótesis en que dicho documento está previsto por la RN 23. Según la normativa actual, el pasaporte para refugiado debe ser recogido al retorno de la persona a Brasil.

en Centroamérica; 5) la respuesta a la crisis en Venezuela fue insuficiente, y 6) en general, los servicios de atención e identificación de necesidades no fueron adecuados a los contextos cambiantes.

En Panamá, Colombia y México las CONARE tienen dificultades para atender a las personas que diariamente llegan a sus oficinas. Se han improvisado sistemas en los que se limitan cupos y horarios por medio de fichas de atención, para las que se debe hacer fila desde la madrugada; esto puso en desventaja a las personas en situación de vulnerabilidad y, a la vez, propició las equivocaciones y la corrupción.<sup>107</sup>

El ACNUR, la OIM y las OSC han asistido en el fortalecimiento de las CONARE y a los Estados mismos, mediante capacitaciones a funcionarios y jueces. En México, el ACNUR incluso otorgó financiamiento para abrir plazas para oficiales de elegibilidad.<sup>108</sup> Pese a que el presidente mexicano prometió, en foros internacionales, aumentar la capacidad de los sistemas de asilo, el número de oficinas, de oficiales y de recursos en general no ha cambiado desde la celebración del PAB. El alcance de estos esfuerzos disminuyó también por la elevada rotación de funcionarios y la opacidad en las evaluaciones.

En lo que se refiere a la cooperación sur-sur, las OSC reportan que en el marco del Mercosur las CONARE han participado en reuniones de discusión, aunque no se han divulgado los acuerdos derivados. Asimismo, Perú y Chile se han planteado cooperar en temas de trata de personas y otros relacionados con seguridad, y, desde el 2013 y con el apoyo el ACNUR, se llevó a cabo cada año en ciudades peruanas y chilenas el Encuentro sobre Redes de Protección en Frontera, donde participaron OSC, CONARE y defensorías del pueblo. En estos encuentros se planificaron acciones conjuntas para la difusión e información sobre los mecanismos de protección en la ruta migratoria. Sigue pendiente la implementación.

En cuando a coordinación interinstitucional, las CONARE suelen ser débiles comparadas con las autoridades migratorias y las de seguridad. Las OSC proponen la creación de espacios abiertos de diálogo en los que participen ministerios de corte social, para buscar soluciones duraderas que vean más allá de los temas de contención de flujos migratorios. Asimismo, se hace un llamado urgente a asignar los recursos humanos y financieros necesarios para cumplir las obligaciones establecidas en los sistemas de asilo respectivos.

<sup>107</sup> En México, debido al sismo del 2017, la CONARE amplió indefinidamente los plazos para emitir su decisión. Hasta la fecha no hay información sobre cuando se levantará esta medida de emergencia.

<sup>108</sup> De manera similar, en el 2017 el ACNUR aportó un oficial de determinación del status de refugiado al sistema de asilo de Brasil. Asimismo, financió dos oficiales de elegibilidad en Uruguay.

## 2. PROGRAMA “FRONTERAS SOLIDARIAS Y SEGURAS”

Este programa pretende preservar las fronteras como áreas seguras y de protección para las personas y los Estados. Muchas de sus acciones se centran en la atención inmediata e integral en coordinación con las diversas dependencias públicas localizadas *in situ*.

### PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES:

- Ausencia de información y de presencia institucional de las CONARE en los principales puntos de internación.
- Se han endurecido los controles migratorios en las zonas fronterizas, lo que lleva a rechazos en frontera, detenciones innecesarias y arbitrarias y expulsiones sumarias de personas con necesidades de protección.
- Persiste la falta de información sobre el asilo en las fronteras y los aeropuertos, y hay carencia de protocolos para acceder a los procedimientos de asilo en estos puntos de internación.
- Se carece de infraestructura de atención primaria en los principales puntos de internación, y la infraestructura existente carece de protocolos de identificación y canalización de personas con necesidades de protección.
- No se han generado programas de capacitación integral para las policías, fuerzas armadas y otros funcionarios públicos en la frontera para la identificación de necesidades de protección internacional, especialmente de NNA y otros grupos en situación de vulnerabilidad.
- No se han difundido campañas de información dirigidas tanto a la población migrante como a las instituciones públicas y comunidades receptoras.

### AVANCES Y BUENAS PRÁCTICAS DE ESTE PROGRAMA:

- Uruguay opera en sus fronteras protocolos de canalización efectivos a la CONARE para personas con necesidades de protección.

- Se implementaron en México dos programas piloto de alternativas a la detención para NNA y solicitantes de asilo.

- Se ha extendido la prohibición a privar de la libertad a NNA en centros de detención para migrantes, aunque quedan muchos retos en su cumplimiento.

### PROPUESTAS DEL GAR-PAB PARA ESTE PROGRAMA:

1) Urge la creación de mesas de trabajo que integren al Estado, ACNUR, OSC y población solicitante de asilo, para: I) recabar información sobre el acceso efectivo a derechos para los solicitantes de asilo y refugiados; II) establecer planes específicos de acceso a salud, educación, vivienda y empleo para cada refugiado; III) reforzar la oferta de servicios básicos en frontera, enfocados en las necesidades psicosociales de los flujos mixtos.

2) Reforzar las capacidades y presencia de las CONARE para que estén presentes en los puntos de internación más importantes del país, y redefinir los papeles de las demás autoridades del Estado que entran en contacto con personas solicitantes de asilo, a fin de que se afinen los mecanismos mediante los cuales se brinda información y se inicia formalmente una solicitud de asilo.

3) Continuar trabajando para que el procedimiento de asilo se lleve a cabo en libertad, como sucede en Uruguay y Chile. Para esto, se sugiere la creación de foros periódicos en los que se presenten resultados y se establezcan metas específicas, tomando como referencia programas piloto de alternativas a la detención implementados con poblaciones en situación de vulnerabilidad, como NNA.

4) Establecer modelos de certificación para funcionarios como parte de procesos de capacitación continua en temas de migración, asilo y atención psicosocial.

5) Coordinar a nivel regional programas multinacionales de información, tanto de los riesgos en las rutas migratorias como de los mecanismos de protección.

## EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA:

A continuación se evalúan los avances en cada acción de este programa:

*a) Desarrollar, difundir e implementar lineamientos para la identificación, atención inmediata y referencia oportuna de personas con necesidades de protección internacional a los departamentos de gobierno competentes*

**Conceptos:** identificación de necesidades de protección, atención y canalización inmediata.

El acceso efectivo al procedimiento de asilo tanto en puntos de internación —fronteras, puertos y aeropuertos— como en centros de detención es limitado, porque los Estados no detectan en forma activa a las personas con necesidades de protección: esta problemática se reporta en Chile, Colombia, Ecuador y México.<sup>109</sup> Las OSC señalan que los funcionarios de las autoridades migratorias desincentivan la figura del asilo,<sup>110</sup> y más bien alientan a recurrir a otras alternativas, como la regularización migratoria.<sup>111</sup> En la región impera la discreción del agente migratorio al momento de autorizar o rechazar a una persona en el punto de internación, como ocurre en Argentina, Brasil y México.<sup>112</sup> Hasta ahora, los agentes han evaluado otros factores, como los recursos económicos, en lugar de identificar necesidades de protección.<sup>113</sup>

En los últimos tres años se publicaron protocolos de atención orientados hacia NNA o víctimas de trata, para detectar necesidades de protección. Faltaron, sin embargo, protocolos amplios que evalúen necesidades de protección de otros perfiles, por ejemplo hombres adultos jóvenes o personas mayores.

Esta omisión obstaculizó que se identificaran los distintos perfiles de personas que cruzan fronteras, e hizo más dificultoso para quienes requerían de protección internacional la recepción de información crucial para acceder al asilo.

Como no se ha generalizado en las dependencias públicas la responsabilidad de identificar necesidades de protección, el acceso a los mecanismos de protección depende de la cantidad de información de que disponga la persona al llegar al país de destino. Es decir, en general los funcionarios en la frontera no ofrecen lo que por derecho les corresponde si las personas no lo piden expresamente, como se registró en los aeropuertos de México.<sup>114</sup>

Las OSC proponen que tanto la identificación de necesidades de protección internacional como la entrega de información sobre el asilo sean parte indispensable de todos los procedimientos de internación al país, y que la canalización sea efectiva no sólo a las CONARE sino también a las dependencias que pueden brindar atención especializada a quienes lo necesiten con urgencia (como personas portadoras de enfermedades crónicas o mujeres embarazadas).

*b) Reforzar la presencia de las Comisiones Nacionales de Refugiados u órganos equivalentes y de otras instancias competentes de protección en áreas fronterizas*

**Conceptos:** presencia de las CONARE y de instancias de protección.

La ausencia de CONARE en los principales puntos de internación representa un gran reto para que las personas puedan ser atendidas sin necesidad de que continúen su desplazamiento

<sup>109</sup> Respecto a este punto, sólo recibimos información positiva de OSC en Uruguay, que manifestaron que la Dirección Nacional de Migración cuenta con mecanismos para que cualquier persona pueda solicitar el reconocimiento la condición de refugiado en cualquier puesto de frontera, puerto y aeropuerto.

<sup>110</sup> En México, los solicitantes deben desahogar el procedimiento de asilo ante a la autoridad migratoria cuando no hay una oficina de la CONARE cercana. Ésta suele solicitar requisitos superiores a los que establece la ley para ponerlos en contacto con la CONARE. Hay reportes de que no reciben las pruebas ofrecidas por los solicitantes, amenazan con deportar, o bien presionan para que el solicitante se desista del asilo y opte por alguna alternativa migratoria.

<sup>111</sup> En Argentina se desalienta especialmente a personas colombianas y venezolanas.

<sup>112</sup> En Brasil la legislación no prevé la privación de la libertad para los solicitantes de asilo; sin embargo, las OSC han observado que son retenidas por días, semanas y, en contados casos, meses, antes de darles acceso al país y al procedimiento de asilo. El Estado no publica datos en torno a las retenciones.

<sup>113</sup> Esto se reporta en México y Argentina.

<sup>114</sup> La persona que desee solicitar asilo debe saber qué términos usar para que el funcionario lo considere como un solicitante de asilo. Si no usa el término exacto, y además su discurso no es contundente, su solicitud de protección no recibirá atención. Esto se ha evidenciado particularmente con personas venezolanas, que están siendo rechazadas en gran número por no saber como pedir protección ante el agente migratorio.

a otras localidades del país.<sup>115</sup> En estos tres años de implementación, se reporta que Brasil cerró la oficina de Río de Janeiro y redujo el número de entrevistadores en Sao Paulo. En el resto de los países que participaron en este informe, el número de oficinas de las CONARE no ha cambiado desde la implementación del PAB, lo cual contrasta con el gran aumento de las solicitudes de asilo.

En Panamá, la ausencia institucional de la CONARE, aunada al desconocimiento del sistema de asilo, limitó la aplicación de la ley de refugiados por parte de las autoridades de migración, lo cual aumentó el riesgo de devolución. Perú se suma a esta lista: la CONARE sólo tiene oficina en Lima, donde resuelve todos los casos.<sup>116</sup> El pretexto común de los gobiernos para no abrir sedes ha sido la falta de recursos, pero las OSC han observado que éstos pudieron ser usados más eficientemente. En Colombia y Argentina, la CONARE continúa siendo un organismo centralizado, lo que implica gastos de traslado de sus oficiales. Esto también fomenta que los procedimientos se hagan a distancia, lo que dificulta que el solicitante reciba información completa sobre su solicitud de asilo, y que la CONARE recabe toda la información necesaria para emitir una decisión.<sup>117</sup>

La delegación de responsabilidades relacionadas con la protección internacional pudo haber sido una herramienta útil para los Estados que no hayan reunido recursos suficientes para abrir oficinas en los puntos de internación. Pese a que en la mayoría de las legislaciones nacionales ya se preveían estos mecanismos, en la realidad no se cumplieron.<sup>118</sup> Sin embargo, si se afinaran los mecanismos internos mediante los cuales los oficiales en la frontera puedan efectivamente identificar

“de oficio” las necesidades de protección internacional, dar información completa sobre el asilo y recibir solicitudes, se podría potencializar la infraestructura que ya existe, como se reporta que opera en Uruguay.<sup>119</sup>

Adicionalmente, una mayor presencia de las CONARE también beneficiaría a la población refugiada, ya que las CONARE representan un punto de apoyo en su camino a la integración. Por lo tanto, establecer nuevas sedes llevará a acercar la protección internacional a las poblaciones en situación de mayor vulnerabilidad, e impulsará medidas concretas a favor de los refugiados con vista hacia soluciones duraderas, como la expedición de documentos de viaje, procedimientos de reunificación familiar o de naturalización.

*c) Diseñar normas y reglamentos operativos sobre medidas alternativas a la detención administrativa migratoria de solicitantes de asilo, en particular de niños y niñas acompañados y no acompañados*

**Conceptos:** alternativas a la detención, NNA acompañados y no acompañados;

Pese a que pasaron tres años de implementación del PAB, todavía no se logra que todos los países adopten la presunción de libertad para todas las personas en situación de movimiento. En los países cuyas leyes contemplan alternativas a la detención migratoria, no se ha podido implementar la normatividad y las políticas públicas que la vuelva operacionales para solicitantes de asilo, salvo en contadas excepciones, como se detalla en esta sección. Es de aplaudir que en Uruguay no se acostumbre usar la detención por motivos migratorios: no está prevista en la ley y no se reporta su uso en la práctica.

<sup>115</sup> En la frontera sur de México muchas personas que han acudido a las autoridades migratorias para pedir información sobre medidas de protección son canalizadas a un centro de detención en lugar de ser referidas directamente a la CONARE. Los agentes entonces les dan información sobre la CONARE y les presionan para que firmen su retorno voluntario, y que así —les sugieren— puedan solicitar asilo de nueva cuenta pero en libertad. Esta falta de coordinación y canalización representa un desperdicio de recursos gubernamentales, y expone a la persona a nuevos riesgos a intentar de nuevo viaje de búsqueda de protección.

<sup>116</sup> Respecto a Perú, en la frontera se cuenta con oficinas desconcentradas del Ministerio de Relaciones Exteriores, que reciben las solicitudes de asilo y brindan orientación de manera general sobre el procedimiento, pero éstas se encuentran en las capitales de la región, y no en el paso fronterizo.

<sup>117</sup> En México, la CONARE sólo tiene cuatro oficinas en todo el país. Se mantiene la mala práctica de entrevistar vía telefónica a las personas solicitantes en áreas lejanas a estas oficinas, pese a que la ley ordena que sean hechas personalmente.

<sup>118</sup> En México la falta de recursos y a la escasez de personal de la CONARE, aunadas a las fallas de comunicación con la autoridad migratoria en la entidad federal de solicitud, generó malentendidos y, en general, un indebido atraso de los trámites. En las entidades federativas en el norte del país, el tiempo de resolución de las solicitudes está sobrepasando el plazo establecido por la ley.

<sup>119</sup> No hay presencia específica de la CONARE; no obstante, los funcionarios migratorios pueden —y en la práctica así lo hacen— recibir solicitudes de asilo, que son inmediatamente canalizadas a la CONARE.



La mayoría de los países sigue sin reconocer como una privación de la libertad a la detención administrativa por motivos migratorios. Argentina es el caso más alarmante de retroceso, puesto que un decreto de principios del 2017 acabó con la excepcionalidad de la detención ante procedimientos de expulsión; esto genera un riesgo para las personas necesitadas de protección internacional, que por diversas razones —entre las cuales falta de información— no hayan iniciado el trámite de solicitud de asilo.<sup>120</sup>

Destaca que en febrero de 2017 el gobierno ecuatoriano cerró un establecimiento que había acondicionado como centro de detención, denominado “Hotel Carrión”. Mientras estuvo operativo, la policía nacional obstaculizó el acceso a OSC para monitorear las condiciones del espacio, y en reiteradas ocasiones se impidió el acceso a abogados de las personas ahí “albergadas” (eufemismo que usaba el gobierno).<sup>121</sup> Estas mismas prácticas se observan en los centros de detención de México.

En lo concerniente al tema de NNA, hay un consenso creciente en los Estados sobre que la detención migratoria de NNA va en detrimento de su desarrollo integral. Pese a lo anterior, las instituciones públicas no le han dado la misma importancia que le concedió la Declaración de Brasil,<sup>122</sup> puesto que no se han tomado acciones contundentes para evitar esta práctica. La CIDH y diversas agencias de la ONU ya han establecido claramente que la detención atenta en contra del Interés Superior del Niño, pese a lo

cual, lamentablemente, la prohibición legislativa de la detención de NNA no probó ser suficiente para erradicar esta práctica nociva.

En los países donde existen procedimientos de alternativas a la detención suele haber una brecha muy significativa entre su existencia en la ley y su implementación. Brasil, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Nicaragua y Panamá cuentan con disposiciones que han prohibido expresamente la detención de NNA por motivos migratorios.<sup>123</sup> Entre ellos, Costa Rica es de los pocos que han logrado implementar los procedimientos de canalización para NNA, como se detalla en su “Protocolo para la atención y protección de las personas menores de edad extranjeras no acompañadas o separadas, fuera de su país de origen”, publicado en el 2012, en el cual se estableció que los niños deben ser canalizados a establecimientos públicos o privados que garanticen sus derechos y su desarrollo integral.

Por otra parte, hay que destacar que en México, en el 2015, la autoridad migratoria, la CONARE y dos organizaciones de la sociedad civil implementaron un programa piloto, mediante el cual NNA solicitantes de asilo podrían continuar sus procedimientos en libertad.<sup>124</sup> El año siguiente se efectuó de manera independiente un segundo programa piloto con la participación de la autoridad migratoria, la CONARE, el ACNUR y varias OSC, esta vez para adultos y familias solicitantes de asilo.

<sup>120</sup> El decreto 70/2017, entre otros cambios, aumenta el plazo de detención máxima de 30 a 60 días y sanciona con la retención indefinida a aquellos migrantes que anteponen recursos para evitar su expulsión. El decreto permite que la persona sea detenida al iniciarse un procedimiento migratorio, incluso antes de que se dicte una expulsión administrativa, y deja que la reunificación familiar sea un criterio para limitar la detención innecesaria. Las nuevas disposiciones también limitan seriamente el acceso a la justicia y al debido proceso, ya que dan un plazo de apenas tres días para interponer un recurso contra una orden de expulsión, y tres días para impugnar un eventual rechazo de este recurso. Estas medidas están disponibles únicamente para las personas que cuenten con representación legal. Cabe señalar que este decreto se encuentra todavía en tratamiento en el congreso argentino, aunque actualmente ya se implementa.

<sup>121</sup> En dicho lugar las detenciones podían prolongarse indefinidamente, hasta cuando el Ministerio del Interior dispusiera de los recursos para ejecutar la deportación, razón por la que han existido casos de personas que han permanecido por más de cuatro meses detenidas en este lugar.

<sup>122</sup> Declaración de Brasil: “Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe”: “Reconocer que la privación de la libertad de los niños y niñas migrantes en situación irregular, decretada por esta única circunstancia, es arbitraria, por lo que debemos avanzar en la adopción de medidas alternativas a la detención, encaminadas a su prohibición, y que propicien su cuidado y bienestar con miras a su protección integral en consideración a su condición especial de vulnerabilidad, tomando en cuenta la Opinión Consultiva 21/14 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, según sea apropiado.”

<sup>123</sup> Pese a que existe una prohibición en el Reglamento de la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, en México todavía la mayoría de los NNA son detenidos en las estaciones migratorias, puesto que el resto del Estado alega que no cuenta con la capacidad para recibir a esta población en sus centros de acogida. Dentro de los centros de detención, las autoridades migratorias agilizan la expulsión de los NNA no acompañados, sin que medie una detección del Interés Superior del Niño por escrito. El resultado es que en México menos del 1% de los NNA no acompañados o separados ha solicitado asilo, tendencia que no ha cambiado desde que inició el PAB. Para consultar el número de solicitudes de asilo de NNA no acompañados en México, ver: [https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/280464/ESTADISTICAS\\_2013\\_A\\_TERCER\\_TRIMESTRE\\_2017.pdf](https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/280464/ESTADISTICAS_2013_A_TERCER_TRIMESTRE_2017.pdf)

<sup>124</sup> El objetivo del Programa Piloto de Cuidado y Acogida Alternativa de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes no Acompañados en México era formalizar y mejorar los mecanismos de identificación, canalización, recepción y atención de NNA no acompañados sujetos a procedimientos migratorios y/o de asilo. International Detention Coalition brindó apoyo técnico para el desarrollo e implementación del piloto, en el marco del Consejo Ciudadano del Instituto Nacional de Migración. Durante su realización se logró detectar, canalizar y brindar atención en la Ciudad de México a 29 niños, niñas y adolescentes durante un periodo de 8 meses. Los documentos oficiales están disponibles en: Instituto Nacional de Migración (2016, 20 de julio). Segunda Sesión Ordinaria Consejo Ciudadano del INM. Disponible en: <https://www.gob.mx/inm/documentos/segunda-sesion-ordinaria-cc-inm?idiom=es>

Los aprendizajes derivados de la implementación y conclusión del programa piloto para NNA facilitó la implementación del segundo programa piloto para todos los solicitantes de asilo.<sup>125</sup> Este último en la actualidad dejó de ser un piloto, y se convirtió en un programa general y permanente de alternativa a la detención que hasta la fecha ha logrado que más de 1,000 solicitantes de asilo puedan continuar sus procedimientos en libertad. Para finales del año 2017, las familias solían pasar de tres a cinco semanas en detención mientras las autoridades procesaban su salida, en lugar de pasar de tres a seis meses detenidos. Ambas iniciativas deben parte de su éxito a la estrecha colaboración entre el ACNUR y OSC.<sup>126</sup>

La protección estatal de NNA no acompañados está establecida mayormente a nivel legislativo: los NNA deben ser canalizados a las dependencias nacionales de protección de la infancia. Más específicamente, en Honduras son canalizados a las casas del Instituto Hondureño de la Niñez y la Familia; en Colombia, al Instituto Colombiano de Bienestar Familiar, que se encarga de colocarlos en una casa hogar temporal mientras se da una solución de fondo a su situación migratoria; en El Salvador, a la Junta de Protección, que determina el ingreso al Instituto Salvadoreño de Atención Integral a la Niñez y Adolescencia (ISNA); en Panamá, a la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), que los acoge en una institución pública o privada. Sin embargo, estas canalizaciones a albergues han llegado en algunos casos a equipararse a una detención, lo cual está probado como un obstáculo para alcanzar soluciones duraderas para los NNA en situación de desplazamiento.

En este punto, las OSC proponen a los Estados revisar, en conjunto con la CIDH, la naturaleza jurídica de la detención administrativa por motivos migratorios, con el objeto de delimitar

sus alcances y garantizar los derechos básicos que las constituciones confieren a quienes se encuentran privados de la libertad. A la par, se deben estudiar las experiencias de otros países de la región en los temas de alternativas a la detención, con objeto de que en los siguientes tres años se implementen programas pilotos adicionales en todos los países que firmaron el PAB, con el fin último de establecer la presunción de libertad para toda persona en situación de movilidad.

Para avanzar en este tema se requiere reconocer el derecho a la libertad de las personas en movilidad; garantizar a todas las personas en detención migratoria el acceso a los medios necesarios para oponerse a la detención; brindar información y acceso a representación legal; implementar programas de alternativas a la detención que tengan su base en las comunidades, y establecer como meta que en los siguientes tres años de implementación del PAB todos los países firmantes establezcan las bases para que sus procedimientos de asilo puedan llevarse a cabo en libertad, que es uno de los grandes objetivos que persigue el PAB.

*d) Capacitar de forma continuada a los funcionarios estatales en áreas fronterizas sobre los derechos de las personas, los perfiles de la población solicitante de asilo y refugiada en situación de vulnerabilidad y de las medidas adoptadas por el Estado a través del programa “Fronteras Solidarias y Seguras”.*

**Conceptos:** capacitaciones a servidores públicos, identificar situaciones de vulnerabilidad.

Esta acción debe entenderse en un sentido amplio: impartir programas de capacitación cuyos contenidos se hagan públicos, evaluar la metodología pedagógica, establecer metas específicas para los egresados, medir

<sup>125</sup> El programa también ha introducido nuevos retos: por ejemplo, las autoridades de protección de la niñez no están capacitadas en el tema migratorio ni cuentan con la infraestructura o personal para revisar todos los casos de NNA; las familias solicitantes que salen del centro de detención tienen la obligación de acudir a firmar semanalmente, sin una evaluación de la necesidad o impacto de esta obligación, lo cual dificulta su proceso de integración; no se permite la reubicación dentro del país, lo cual afecta su reunificación con otros familiares, y persiste la necesidad de procesos de colocación adecuados y de diferentes opciones de alojamiento, incluyendo lugares especializados en perfiles diferenciados.

<sup>126</sup> Hay que destacar la presencia de Casa Alianza y Aldeas Infantiles SOS, que fueron las dos organizaciones en la Ciudad de México que participaron en la implementación del Piloto. La Coalición Internacional contra la Detención (IDC) fungió como asesor técnico del mismo y facilitador del proceso. A medida que avanzó el proyecto se sumaron más actores, como la CONARE, el ACNUR, la Procuraduría Federal de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes del Sistema Nacional DIF y UNICEF. Más información también en: “CIDH saluda avances para la protección de personas solicitantes de asilo y refugiados en México”, Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/075.asp>



la efectividad mediante reportes periódicos y establecer plataformas de educación continua. En este sentido, los Estados fallaron en la implementación de programas de capacitación continuos para funcionarios con estas características.

En Panamá se tiene noticia de que la CONARE preparó planes de capacitación para funcionarios sobre el acceso al territorio y al procedimiento de asilo, pero se desconoce si se implementaron y si han dado resultados. La capacitación a la que se refiere el PAB no se realizó con todos los funcionarios públicos en la frontera. No se han compartido con las OSC los programas para las autoridades que tienen contacto con las personas en desplazamiento: las policías, ayuntamientos, agentes aduanales e incluso fuerzas armadas, como ocurre en México. Resulta preocupante el aumento de personal de seguridad del sector privado en las zonas de internación al país. En Brasil no se tiene ninguna constancia de que estén capacitadas para atender a personas en tránsito; a la par, la preparación de las policías federales en estos temas suele limitarse a un solo curso.<sup>127</sup>

Como buenas prácticas hay que resaltar que en Venezuela se ha firmado un memorando de entendimiento entre el ACNUR y el Instituto Autónomo Consejo Nacional de Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes, en el cual ACNUR proporcionará insumos para la elaboración del “Protocolo de procedimientos estándares en el tratamiento de niñas, niños y adolescentes en situación de riesgo en las zonas de fronteras”. En México, la CONARE publicó en el 2016 un “Protocolo de identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados”, que contiene cuestionarios diseñados para que los funcionarios de cualquier dependencia identifiquen necesidades de protección y notifiquen a la CONARE.<sup>128</sup>

En el mismo año, la autoridad migratoria emitió el “Protocolo de actuación para asegurar el

respeto a los principios y la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes en procedimientos administrativos migratorios”, que tiene el objetivo de articular en sus procedimientos los derechos establecidos en el nuevo marco normativo sobre niñez,<sup>129</sup> y en particular la canalización a centros de asistencia social como alternativa a los centros de detención migratoria. Sin embargo, pese a la existencia de estos protocolos, su efectividad se ha visto mermada por la falta de espacios de capacitación para los funcionarios encargados de aplicarlos.

Las OSC ofrecen compartir sus experiencias como capacitadores, para asistir en la creación de certificaciones para funcionarios públicos en la frontera en los temas de asilo y migración. En los tres años del PAB se han creado diversos protocolos para identificar necesidades; ahora el siguiente paso es replicarlos en el resto de los países y evaluar —en coordinación con las OSC— su implementación por los funcionarios.

*e) Ejecutar campañas de difusión e información amplias, tanto en puestos fronterizos como en otros espacios de la ruta migratoria, sobre los riesgos y peligros a los que se exponen las personas que viajan en los movimientos migratorios mixtos y sobre los mecanismos de protección existentes en cada país.*

**Conceptos:** difusión de información sobre riesgos y sobre mecanismos de protección.

Las campañas de difusión de información que implementaron los Estados sobre los riesgos en las rutas migratorias fueron insuficientes. En la mayoría de los casos esta iniciativa se redujo a carteles sobre la trata de personas y no sobre protección internacional. En Colombia y México se reporta que las personas no están informadas sobre como y donde solicitar asilo al entrar al país, lo que les expone a que su derecho de acceder al asilo se extinga, ya que ambos países prevén un plazo para presentar la solicitud después del ingreso al territorio.

<sup>127</sup> En Brasil, el tema de migración y asilo está incluido en el currículo de formación de la Policía Federal. Se desconocen detalles sobre el programa. Asimismo, en el año 2015, el Ministerio Público Federal llevó a cabo un curso sobre migración y protección internacional para procuradores de la república, quienes supervisan a los agentes que realizan los controles en la frontera.

<sup>128</sup> No se han divulgado resultados de este protocolo.

<sup>129</sup> Nos referimos a la Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes de finales de 2014 y su respectivo reglamento de finales de 2015.

La falta de campañas de sensibilización e información sobre mecanismos de protección en favor de las personas migrantes y solicitantes de asilo han elevado los niveles de tensión social en las zonas fronterizas de Colombia y Ecuador, en donde muchas personas venezolanas se han refugiado de manera irregular.<sup>130</sup> Tal desinformación sobre mecanismos de protección ha fomentado la explotación laboral y las prácticas discriminatorias en la población.<sup>131</sup>

Se necesita involucrar a las OSC en el diseño de campañas exhaustivas de difusión y de capacitación para la identificación, atención inmediata y referencia oportuna de personas con necesidades de protección internacional. Resulta viable establecer como objetivo en los siguientes tres años que todas las dependencias públicas en las franjas fronterizas ostenten información dirigida tanto a la población como a los funcionarios.

*f) Mejorar la infraestructura básica de atención y ayuda a los solicitantes de asilo y refugiados, así como el acceso a servicios sociales y comunitarios.*

**Conceptos:** infraestructura de recepción y acceso a servicios sociales.

En cuanto a la recepción en la frontera, continúa la falta de programas de acogida en las dependencias de gobierno en apoyo a las personas en desplazamiento. Las dependencias públicas que no están directamente relacionadas con la migración (como policías, ayuntamientos y hospitales públicos) no han generado protocolos de atención, coordinación o canalización entre ellas y con la CONARE. El resultado es que los

Estados no han creado las condiciones para brindar una atención integral en sus fronteras, pese a que en muchos la necesidad de estos programas se ha incrementado con el aumento de los flujos migratorios mixtos.

Una de las situaciones más graves se presenta en Trinidad y Tobago, en donde al iniciar una solicitud de asilo la persona entrega el pasaporte a cambio de una “orden de supervisión”, que la ampara en contra de una devolución, pero no le otorga derecho a trabajar, a ser beneficiaria de programas de asistencia social, limita la educación para los niños y no fomenta la reunificación de las familias. Por otro lado, en Chile se denuncia la falta de instituciones especializadas en asesoría legal o en servicios médicos que atiendan a población migrante. En Colombia los municipios no suelen contar con un albergue para la población solicitante de asilo y refugiada.<sup>132</sup>

La ausencia del Estado en estos puntos ha dado pie a que algunos grupos criminales organizados tomen control de las principales rutas migratorias. Además, sin estrategias claras de acompañamiento psicosocial, las condiciones en las fronteras son revictimizantes: los casos más alarmantes, dado el número de personas afectadas, se observan en las fronteras de Colombia con Venezuela<sup>133</sup> y de México con Guatemala. Se necesitan con urgencia programas de canalización hacia espacios seguros, que lleven a los solicitantes de asilo en situación de vulnerabilidad<sup>134</sup> lejos de las condiciones de desprotección primaria que caracterizan a esas fronteras.<sup>135</sup>

Se reporta que el acceso a otros derechos — como salud y educación—es obstaculizado por

<sup>130</sup> Se reporta un problema grave de discriminación en Trinidad y Tobago en contra de refugiadas consideradas “latinas”, quienes sufren de acoso frecuentemente.

<sup>131</sup> En lugares en donde está llegando mucha población venezolana, es cada vez más común encontrar anuncios de arriendo de viviendas en los que se les excluye expresamente.

<sup>132</sup> En la actualidad, esto se vuelve más grave por la enorme cantidad de personas venezolanas —incluidos niños, adultos mayores y mujeres embarazadas— que desean llegar a Ecuador o Perú, y que están siendo trasladados por Colombia en condiciones muy precarias.

<sup>133</sup> En situaciones puntuales, como el cierre de la frontera colombo-venezolana y la amenaza de deportaciones de colombianos, se han establecido mecanismos de monitoreo conjunto de la CONARE, ACNUR, OSC y otras agencias humanitarias. El monitoreo está orientado a mitigar los riesgos de vulneración de derechos humanos y de deportación a refugiados y solicitantes de asilo. A nivel público existe escasa realización de monitoreo a nivel fronterizo. En materia de asilo, el monitoreo generalmente es realizado por las OSC y el ACNUR.

<sup>134</sup> Se hace especial énfasis en reubicar a personas víctimas de violencia sexual, NNA, aquellas perseguidas por su identidad de género y las que sufren persecución por sus ex parejas.

<sup>135</sup> La violencia en el norte de Centroamérica está cruzando los límites territoriales. En México se han reportado numerosos casos de personas que son localizadas por sus agentes de persecución en las ciudades fronterizas, lo que las fuerza a huir a otros lugares del país y a arriesgarse a que su solicitud de asilo sea desechada por reubicación sin autorización previa. En Colombia, en la frontera con Venezuela, aumentó la presencia de grupos al margen de la ley, que se explica principalmente por el abandono estatal y la ubicación geoestratégica.

falta de sensibilización y capacitación de las autoridades, que piden documentación que la persona solicitante no puede conseguir. Por ejemplo, en México se requiere de una clave alfanumérica para acceder a los sistemas informáticos con los que se gestionan los servicios públicos; pero desde finales de 2015, las autoridades migratorias han negado la expedición de esta clave a los solicitantes de asilo, lo cual impide que puedan ejercer los derechos que les otorga la ley.<sup>136</sup> De manera análoga, en Colombia es difícil que las entidades de salud reconozcan que el salvoconducto es un documento válido para la afiliación al SISBÉN,<sup>137</sup> como está decretado.

Los mecanismos de coordinación entre las CONARE, las autoridades migratorias y las dependencias encargadas de los servicios sociales básicos no se han desarrollado desde la implementación del PAB. La obligación de las autoridades migratorias a dar vista a la CONARE existe en la ley; sin embargo, no existen protocolos internos que determinen como se le dará cumplimiento efectivo<sup>138</sup> ni como se responsabilizará al funcionario que no cumpla.

Las OSC han sostenido una gran parte del peso de los mecanismos de recepción en frontera, lo cual realizan mediante acompañamientos a dependencias públicas, estableciendo infraestructuras como albergues, y canalizando a personas en riesgo de seguridad a algunas OSC en otros lugares del país.

Se recomienda seguir el modelo ecuatoriano para establecer espacios de trabajo periódicos.<sup>139</sup> Estos deben llevarse a cabo en las zonas fronterizas y con la participación de las CONARE, dependencias de corte social, OSC y líderes de las comunidades de acogida, para diseñar una respuesta total como sociedad que permita acoger a las personas con necesidades de protección.

### 3. PROGRAMA “INTEGRACIÓN LOCAL”

El PAB califica a la integración local como “la solución que representa mayores retos y que reviste gran importancia para la mayoría de los refugiados”. El programa reconoce el papel fundamental de las autoridades locales a nivel municipal, de las comunidades de acogida, de los propios refugiados, del sector privado y de la sociedad civil.

#### PROBLEMÁTICAS PRINCIPALES:

- Siguen sin recabarse datos estadísticos sobre el acceso a derechos económicos, sociales y culturales, desagregados en los diferentes perfiles de las personas refugiadas.
- Se verifica una ausencia de programas intersectoriales que propongan procesos de integración para refugiados y fomenten la interculturalidad en las comunidades de acogida.
- Insuficiente coordinación entre instituciones gubernamentales y OSC en la implementación de protocolos de atención a los diferentes perfiles de la población refugiada.
- Persiste el trato discriminatorio en el acceso a la educación, salud, trabajo y vivienda, tanto en el sector público como el privado.
- Continúan las dificultades administrativas y financieras para que las personas refugiadas puedan acceder a la naturalización.
- Es necesario atender urgentemente, con un enfoque integral y regional, la llegada de personas de Venezuela que no han cubierto sus necesidades básicas desde que se agudizaron las crisis en ese país.

<sup>136</sup> La legislación migratoria mexicana establece que el solicitante de asilo tiene un “permiso de trabajo implícito” en su documento migratorio de “visitante por razones humanitarias”. Pero esto no es especificado por escrito en el propio documento migratorio. A falta de la clave alfanumérica denominada CURP, el derecho a laborar es prácticamente imposible de ejercer.

<sup>137</sup> El SISBÉN es el Sistema de Identificación de Potenciales Beneficiarios de Programas Sociales que, a través de un puntaje, clasifica a la población de acuerdo con sus condiciones socioeconómicas. La apertura de este sistema a solicitantes de asilo —sobre todo venezolanos— en el 2015 había constituido un gran paso adelante para brindar servicios de salud gratuitos.

<sup>138</sup> Lo anterior se reporta en Colombia y México.

<sup>139</sup> Como buena práctica, en Ecuador existen proyectos para la integración de personas refugiadas, como Mesas de Movilidad Humana, Género, Educación y Medios de Vida, en los que se trabajan las siguientes áreas: generación de ingresos, programas de capacitación profesional y vocacional, crédito bancario mediante cooperativas y homologación de títulos universitarios.

## AVANCES Y BUENAS PRÁCTICAS EN ESTE PROGRAMA:

- Se comenzaron procesos de revisión de la normatividad interna, con el fin de impulsar políticas públicas en favor de la integración de las personas refugiadas.
- La obtención de la residencia permanente se está facilitando para las personas refugiadas, en términos de tiempos y costos de expedición.
- Diversas ciudades en la región han abierto la discusión sobre la inclusión de poblaciones migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en sus programas sociales.

## PROPUESTAS DEL GAR-PAB PARA ESTE PROGRAMA:

- 1) En coordinación con las OSC y el ACNUR, hacer un diagnóstico exhaustivo sobre el acceso de las personas solicitantes de asilo y refugiadas a educación, salud, trabajo y vivienda en especial, a efecto de determinar las capacidades reales de los Estados para brindar una solución duradera a las personas refugiadas.
- 2) Establecer mesas de trabajo con la participación de órganos federales, estatales, locales y legislativos, el ACNUR, personas solicitantes de asilo y refugiadas, OSC y sector privado para la identificación de retos y oportunidades en la ruta de atención, así como las acciones requeridas e instancias responsables de dichas acciones.
- 3) Diseñar indicadores y sistemas de evaluación de la respuesta a las necesidades de solicitantes de asilo y personas refugiadas, así como incluir de manera efectiva a las poblaciones refugiadas y solicitantes de asilo en las políticas sociales y programas ya existentes.
- 4) Implementar un programa de apoyo psicosocial para las personas refugiadas, desde

el cual se apoye la búsqueda de soluciones duraderas, y que en especial contemple la capacitación de las personas refugiadas para acceder al mercado laboral y la planificación de la reunificación familiar y naturalización (si fuese interés de la persona refugiada).

- 5) Abrir espacios de intercambio cultural para los refugiados en las comunidades de acogida y en planteles educativos.

## EVALUACIÓN DE LAS ACCIONES DEL PROGRAMA:

A continuación se evalúan los avances en cada acción de este programa:

*a) Impulsar procesos incluyentes para la formulación de políticas públicas, y la adecuación correspondiente de la normativa interna, para la integración de los refugiados.*

**Conceptos:** procesos incluyentes para formulación de políticas públicas, adecuación normativa.

En estos tres años se ha observado que sólo algunas de las urbes de la región han querido afrontar el reto de establecer ciudades incluyentes para las personas en situación de movilidad. Por ejemplo, en México sólo la capital ha dado pasos hacia la creación de una ciudad intercultural,<sup>140</sup> y el gobierno local ha adecuado sus reglas de operación para permitir que personas refugiadas accedan a programas de capacitación y empleo como resultado de las tareas de sensibilización de las OSC.

Sin embargo, a nivel nacional, las OSC revelan que los Estados no están formulando políticas públicas destinadas a la integración de la migración extranjera en el país. En Colombia, en el 2016, ante las dificultades y la falta histórica de una política pública dirigida a la población refugiada y migrante, la sociedad civil, con el apoyo de la Cancillería, inició la conformación de una Mesa Nacional de Sociedad Civil, para luego proponer

<sup>140</sup> En el 2016, la Ciudad de México promulgó su constitución en la que reafirmó, en su artículo 2o, que: "1) La Ciudad de México es intercultural, tiene una composición plurilingüe, pluriétnica y pluricultural sustentada en sus habitantes; sus pueblos y barrios originarios y en sus comunidades indígenas. Fundada en la diversidad de sus tradiciones y expresiones sociales y culturales. 2) La Ciudad de México se enriquece con el tránsito, destino y retorno de la migración nacional e internacional. 3) La Ciudad de México es un espacio abierto a las personas internamente desplazadas y personas extranjeras a las que el Estado Mexicano les ha reconocido su condición de refugiado u otorgado asilo político o la protección complementaria."

una reforma para el sistema nacional de migraciones. Sin embargo, este proceso no ha avanzado.<sup>141</sup>

En Perú existen políticas generales de inclusión para la población vulnerable, pero ninguna contempla expresamente a la población refugiada. Se han impulsado mesas de trabajo con el sector salud para incluir a la población refugiada y solicitante de asilo en programas de salud, pero no han prosperado. En Uruguay, México, Honduras, Argentina y Venezuela tampoco hay políticas específicas para los refugiados.

Las legislaciones de asilo en la región no suelen detallar las acciones específicas que debe tomar el Estado para promover la integración local u otras soluciones duraderas para garantizar que la protección internacional otorgada sea efectiva en el transcurso del tiempo. El PAB requería a los países que entonces crearan políticas públicas orientadas a la integración de los refugiados; este objetivo no se cumplió.

Las OSC urgen a los Estados a crear mesas de trabajo, con la intermediación del ACNUR, para recabar información sobre el acceso efectivo a derechos económicos, sociales y culturales, y así formular un diagnóstico en los próximos dos años, para que el segundo lustro del PAB se enfoque en cubrir áreas estratégicas, en especial salud, educación, vivienda y empleo.

*b) Fortalecer la coordinación de las instituciones gubernamentales y no gubernamentales relevantes para facilitar, dentro de los marcos jurídicos vigentes, el efectivo acceso de las personas refugiadas a servicios públicos solidarios, como la salud, educación, vivienda y empleo, y aprender de las buenas prácticas sobre acceso a derechos que tienen algunos países en la región.*

**Conceptos:** coordinación intergubernamental y OSC para el acceso a servicios públicos, salud, educación, vivienda y empleo, aprendizaje de buenas prácticas.

Ante el creciente número de solicitudes de asilo, los Estados concentraron sus recursos al estudio de las mismas, lo que implicó que las labores relacionadas con la integración de las personas refugiadas quedaran rezagadas. En casi todos los países que participaron en este informe, la CONARE fue la única institución en todo el Estado que asumió la responsabilidad de mejorar las condiciones en que viven las personas refugiadas. Mientras no exista una coordinación entre instituciones del gobierno, los objetivos planteados en este programa del PAB no serán alcanzados.

En Argentina se reporta que los refugiados sufren discriminación para acceder a sus derechos económicos, sociales y culturales, ya que se les exigen requisitos en muchos casos inalcanzables para ellos.<sup>142</sup> En Venezuela se suele requerir una cédula de ciudadanía para poder acceder a la educación.<sup>143</sup> En general, no se ha logrado establecer un programa mancomunado con organismos del Estado que brinde soluciones efectivas y directas a los refugiados.

En el ámbito de vivienda, el panorama es complicado para los refugiados. Los programas sociales para fomentar la adquisición de vivienda no contienen un apartado especial para refugiados, como ocurre en Venezuela con el programa “Misión Vivienda”. En Argentina, Colombia y México, los refugiados están en desventaja frente al resto de la población al no tener una persona que sirva de aval en los contratos de arrendamiento. El resultado es que, aún años después de ser reconocidos, siguen viviendo en condiciones muy similares a las de su llegada.<sup>144</sup>

<sup>141</sup> La memoria del proceso participativo puede consultarse en: [https://www.colombianosune.com/sites/default/files/final\\_aportes\\_vf.pdf](https://www.colombianosune.com/sites/default/files/final_aportes_vf.pdf)

<sup>142</sup> En el 2017 en Argentina, la CONARE se coordinó con una OSC y con una secretaría de protección a la familia para facilitar la inscripción de las personas refugiadas en programas sociales. Sin embargo, éstos no prevén atender las necesidades específicas de población refugiada, lo que resulta en que los apoyos ofrecidos no pueden ser aprovechados o son inadecuados. Además, hay que señalar que la CONARE decide si canaliza o no a la persona solicitante a otras dependencias de corte social dependiendo de la “viabilidad” de su solicitud; esto impide acceder a servicios públicos a quienes se les aplica el procedimiento sumario.

<sup>143</sup> Venezuela no ha puesto en marcha políticas públicas adecuadas que garanticen o promuevan a los refugiados el libre ejercicio de los derechos al trabajo, a la salud y a la alimentación. En todo el país, el acceso a los servicios públicos de salud es insuficiente.

<sup>144</sup> En México se han reportado casos de personas refugiadas que han tenido que volver a albergues de las OSC, para poder costear una emergencia médica o los costos que implica una reunificación familiar.

En Ecuador, el gobierno ha intensificado sus acciones contra los asentamientos irregulares, que son los lugares en donde suelen radicar migrantes y refugiados, entre cientos de familias ecuatorianas. Los desalojos se han incrementado y las promesas del gobierno de reubicar a las personas afectadas no se han cumplido, como ocurrió en la Isla Trinitaria y Guayaquil, Ecuador, en el 2015. Los requisitos para acceder a la regularización de un lote o una vivienda son más difíciles de cumplir, tanto para refugiados como para personas con estancia irregular, que para un nacional. Por ejemplo, las personas no pueden acceder a créditos para sufragar los pagos que requiere el gobierno para reubicarlos en viviendas de corte social.

En el área de salud, se ha identificado que muchos refugiados presentan problemas de salud mental que se manifiestan, por ejemplo, como estrés postraumático y delirio de persecución, lo cual puede incrementar el desarraigo o desintegrar a la familia. En Ecuador y Colombia se tiene noticia de que las personas en movilidad tienen dificultades para acceder a servicios de salud mental. La reducida oferta de estos servicios no se ha abierto a las necesidades de las personas refugiadas.

Respecto a la salud en general, el acceso a los servicios públicos es respetado, aunque en países como Ecuador o Venezuela la asistencia especializada puede conllevar mayores costos para los refugiados y solicitantes de asilo que para la población nacional. En Perú, las OSC han impulsado mesas de trabajo con el sector salud para facilitar la afiliación a sus servicios de población solicitante de asilo y refugiada, pero hasta el día de hoy no han prosperado, debido a la falta de interés político.

En lo que concierne a la educación, se ha constatado que los refugiados no están en igualdad de condiciones que los nacionales para acceder a la educación en el nivel bachillerato y superior.<sup>145</sup> Persisten formas

de discriminación frente a niños, niñas y adolescentes de otro origen nacional en establecimientos educativos por parte de directores, profesores y padres de familia, que no comprenden la razón de su presencia en las aulas. Esto se evidencia con particular fuerza en relación con la población colombiana refugiada en la frontera norte de Ecuador y en Quito. Son frecuentes los casos de adolescentes refugiados que, tras aprobar los años de estudio en bachillerato, no pueden obtener su título lo cual ha llevado a que muchos regresen a Colombia a obtener su cédula colombiana por primera vez. Esta dificultad podría subsanarse con la nueva expedición de la cédula para refugiados, lo cual es un proceso paulatino, sin embargo se deja de lado a solicitantes.

En cuanto al tema de empleo, los refugiados son más propensos a sufrir discriminación, como se reporta en Ecuador, México, Perú y Colombia: no suelen ser afiliados al sistema de seguridad social y se les condena a trabajar en la informalidad.<sup>146</sup> El autoempleo sigue siendo la forma más viable de obtener ingresos. Asimismo, diversos países — como Venezuela y México— cuentan con disposiciones que limitan el porcentaje de empleados extranjeros respecto a los nacionales, sin distinguir en esta limitante si se trata de migrantes económicos o refugiados. Esto es un motivo más que desincentiva la contratación de una persona refugiada, al traducirse en una carga adicional para el empleador.

Las OSC proponen establecer un observatorio de acceso a derechos que incluya a diversos sectores de los tres niveles de gobierno y poner en marcha brigadas de atención psicosocial en zonas de frontera, para la atención específica de personas desplazadas forzosamente, puesto que sin un adecuado tratamiento de las afectaciones de esta índole, es muy complejo alcanzar un nivel de tranquilidad que permita una efectiva integración.

<sup>145</sup> Esto se ha visto en Ecuador, Chile, Argentina y México.

<sup>146</sup> Existen situaciones que merecen atención, tales como las frecuentes explotaciones de personas colombianas en cultivos de palma en la Provincia de Esmeraldas (frontera con Colombia) y el trabajo en minas en el sur del Ecuador, en la zona de Yantzaza (Provincia de Zamora Chinchipe), donde se encuentra población refugiada colombiana e inmigrantes peruanos. Además, el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social (IESS) otorga un "número ficticio/contraseña" provisional a las personas solicitantes de asilo, hasta el reconocimiento de su condición de refugiado y con ello de su cédula de identidad. Esto ha traído serios problemas, pues los servicios a los que tienen derecho son limitados.



*c) Construir políticas y un marco normativo regional que den respuesta a los retos que implica la situación de las familias binacionales con respecto a la integración local y a la repatriación voluntaria.*

**Conceptos:** soluciones para familias binacionales.

En este rubro no ha habido adelantos, sino más bien retos nuevos. Los grandes desplazamientos de poblaciones venezolanas, haitianas, cubanas y del norte de Centroamérica están produciendo cada vez más familias cuyos integrantes tienen distintas nacionalidades. Conforme aumentan las personas refugiadas, aumentará la necesidad de apoyarles para que puedan atraer a sus familiares, mediante procedimientos de reunificación familiar. El ACNUR ha establecido que cuando los refugiados pueden reunirse con sus familiares se fortalece su situación psicosocial, lo que acelera el proceso de integración local.

Se informa que la población refugiada que había acogido Venezuela está optando por la repatriación voluntaria, debido a la crisis política y económica en ese país. El desplazamiento se ha estado haciendo sin ninguna garantía de seguridad. Hasta ahora no ha habido una respuesta regional ante la problemática de estos refugiados, que se han visto forzados a huir de nueva cuenta.

Las OSC solicitan a los Estados que se establezcan espacios de diálogo regionales que busquen soluciones de reasentamiento para mantener la unidad familiar de las familias binacionales, tomando en consideración primordialmente el Interés Superior de los niños, si los hubiese.

*d) Diseñar políticas y programas a nivel local, para promover la integración intercultural de las personas refugiadas y las comunidades de acogida, que hagan eco de la contribución de los refugiados al desarrollo comunitario.*

**Conceptos:** promoción de interculturalidad, comunidades de acogida.

Establecer condiciones propicias de integración requiere necesariamente de la participación de la sociedad. Los gobiernos deben fomentar la apertura de la sociedad a personas refugiadas que provienen de otras culturas, creando espacios de intercambio y convivencia.

Sin embargo, a nivel de Estado no se han establecido políticas públicas cuyo objetivo sea la recepción de los refugiados. En la región se carece de datos demográficos especializados que reflejen los perfiles de los refugiados que llegan a las distintas comunidades de las Américas. En Venezuela, por ejemplo, el instituto de estadística no ha propiciado investigaciones en materia de diagnóstico de necesidades o condiciones de solicitantes de asilo y refugiados. El ACNUR, la CONARE y el instituto de estadística en el 2017 firmaron un acuerdo para hacer una investigación sobre el perfil de los refugiados; sin embargo, la situación política y social del país durante el presente año ha afectado la continuación programada de dicha investigación.

Montevideo se declaró “ciudad solidaria” desde 2010, cuando se firmó un acuerdo entre el ACNUR y la Intendencia; sin embargo esto no ha implicado efectivamente ninguna acción concreta a favor de la integración de los refugiados. Por su parte, la Ciudad de México obtuvo el mismo título, aunque sus políticas han estado más orientadas a apoyar a los connacionales repatriados.<sup>147</sup> De Honduras se reporta que no se conoce ninguna acción encaminada a la interculturalidad.

En México, las OSC han impulsado diversas iniciativas que integran a los sectores privado y público para crear redes que permitan a personas refugiadas trabajar, estudiar y recibir servicios, como la Ruta de la Hospitalidad, que es una iniciativa del 2016.<sup>148</sup> La sociedad civil, con el apoyo del ACNUR, ha impulsado

<sup>147</sup> La Ciudad de México cuenta desde el año 2011 con una Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana en el Distrito Federal. Sin embargo, esto no ha generado cambios contundentes desde su creación por falta de voluntad política. Sin embargo, luce prometedor un convenio que firmó en el año 2017 el gobierno local con el ACNUR para facilitar el acceso a personas refugiadas a programas sociales.

<sup>148</sup> El gobierno federal mexicano en cambio no ha mostrado interés en sumarse a estas iniciativas.



iniciativas como ésta, que son susceptibles de replicarse en otros países de la región si se fomentan los espacios de intercambio entre las ciudades y los gobiernos.

Asimismo, las OSC proponen generar espacios de intercambio de saberes y culturas que tengan como objetivo la reconciliación y la inclusión de estas minorías en la sociedad. En Colombia se propone que esta clase de espacios se apoye en el sistema educativo (colegios y universidades) y se acompañe con campañas contra la xenofobia.

*e) Resaltar la importancia de los documentos de identificación personal, su emisión y renovación de ser posible expedita y gratuita, sin la mención o referencia a la condición de refugiado y promover su reconocimiento por parte del sistema bancario nacional.*

**Conceptos:** documentos de identificación, privacidad, acceso a servicios financieros.

El tema de los documentos de identificación ya ha sido cubierto en el Programa de Asilo de Calidad. Cabe destacar que en la mayoría de los Estados la entrega de un documento de residente, posterior al reconocimiento como refugiado, suele hacerse en poco tiempo y sin necesidad de una gran erogación de dinero. Los documentos migratorios que se entregan a los refugiados no mencionan esta condición, a diferencia de los solicitantes de asilo, en cuyo caso encontramos, en sus documentos provisionales, referencias a su solicitud de protección internacional.

La renovación de los documentos para refugiados suele hacerse sin inconvenientes. Por ejemplo, en Perú, desde el 2016, la emisión del carnet de extranjería para los refugiados es gratuita, y la prórroga anual redujo su costo a \$8 dólares aproximadamente.

En Ecuador todavía se reportan limitaciones para acceder a servicios bancarios: sólo hay un banco y algunas cooperativas de crédito permiten la apertura de cuentas con el documento de identificación de refugiado.

Además persiste un límite de ahorro que ha impedido el pago efectivo de reparaciones económicas en el marco de la Ley 1448 en Colombia. En otros países se reporta que se requiere un pasaporte para abrir cuentas bancarias.

Se propone hacer una campaña conjunta con la autoridad encargada de supervisar la banca y servicios financieros, con el objeto de capacitarla en los derechos de las personas refugiadas y en los derechos contenidos en la documentación que éstas portan.

*f) Facilitar el cambio del status migratorio de los refugiados de residentes temporales a residentes permanentes y los procesos de naturalización, cuando así sea solicitado, por medio de procedimientos ágiles, accesibles y de bajo costo.*

**Conceptos:** residencia permanente, naturalización.

Como se mencionó en el apartado anterior, la obtención de la residencia permanente suele ser gratuita para los refugiados, como se reporta en Chile y México.

En Ecuador la nueva legislación establece que se facilitará a la persona refugiada reconocida que haya vivido en el país por lo menos tres años su cambio a un status de residente permanente bajo procesos de naturalización.<sup>149</sup> Sin embargo, este trámite sigue teniendo costos muy elevados (alrededor de \$1,500 dólares).

En Venezuela los refugiados adquieren la condición de transeúntes, y después de la quinta visa renovada pueden optar a la naturalización. Esto requiere el pago de aranceles, lo cual hace que el trámite sea muy costoso, por lo que se vuelve accesible sólo cuando OSC brindan apoyo económico.

En general, la naturalización no es tan accesible como la residencia permanente, pese a que la Convención de Ginebra de 1951 plantea su facilitación.<sup>150</sup> Por ejemplo, en Chile —como

<sup>149</sup> Previo a la nueva ley había que renunciar a la condición de refugiado para cambiar de la residencia temporal a la permanente.

<sup>150</sup> De la Convención de Ginebra de 1951, Artículo 34: " Los Estados Contratantes facilitarán en todo lo posible la asimilación y la naturalización de los refugiados. Se esforzarán, en especial, por acelerar los trámites de naturalización y por reducir en todo lo posible derechos y gastos de tales trámites."

en la mayoría de los países— una persona refugiada debe cumplir las mismas condiciones que cualquier otro extranjero para acceder a la naturalización. En Perú, el mismo trato que cualquier otro extranjero implica costos muy altos, además de ser un trámite complejo para una persona refugiada. En México se complica el trámite ya que los requisitos, como las cartas de no antecedentes penales, son trámites sumamente burocráticos, en el sentido de que cualquier característica que las autoridades mexicanas detecten que difieran de sus estándares será suficiente para negar el trámite.<sup>151</sup>

Sobresale Uruguay, donde el trámite de naturalización es gratuito, y es facilitado a las personas refugiadas que cumplen con el requisito de ser residentes permanentes en el país.

Las OSC piden revisar los procedimientos de naturalización para evaluar si sus requisitos corresponden a la realidad que viven las personas refugiadas, para entonces, en coordinación con el ACNUR, promover adecuaciones -como descentralizar el trámite, flexibilizar requisitos y solicitar apoyo a las dependencias públicas para que permitan que los refugiados puedan reunir todos los requisitos-.

*g) Fomentar, en la medida de lo posible, proyectos de generación de ingresos o medios de vida, así como programas de capacitación profesional y vocacional y la participación activa del sector público y privado en la generación de empleo para los refugiados, por ejemplo a través de programas de responsabilidad social de las empresas, el acceso a proyectos productivos, al microcrédito, a los programas sociales estatales y al crédito bancario.*

**Conceptos:** apoyo a proyectos productivos, capacitación, participación del sector privado, servicios financieros.

Las acciones de los gobiernos se han quedado cortas en la generación de posibilidades de obtener ingresos para la mayor parte de las

personas refugiadas, que provienen de zonas marginadas y con rezago educativo. Las CONARE, como sucede en México, carecen de programas de alfabetización para los refugiados que lo requieren, o de clases de español. Las OSC han asumido la labor de colmar este vacío, mediante canalizaciones a centros educativos para adultos; sin embargo, el acceso a estos centros y la imperativa necesidad de hacerse con ingresos han obstaculizado estos procesos.

Chile reporta que los refugiados tienen dificultades para la convalidación de sus estudios. En Colombia, Argentina, Uruguay y Perú se verifica la misma situación, ya que se les pide que sus documentos estén legalizados mediante apostilla. En Colombia, no contar con un pasaporte vigente complica el acceso al crédito bancario. Ocurre lo mismo en Trinidad y Tobago, en donde se recoge el pasaporte al solicitar asilo. En Ecuador, las personas refugiadas son discriminadas porque no se reconoce el documento de refugiado, lo que les impide acceder al crédito.

Los Estados no cuentan con programas para los refugiados y solicitantes de asilo en temas de empleabilidad y emprendimiento. De nueva cuenta, las OSC de la región han tenido que forjar alianzas con otros actores para incluir a personas refugiadas en sus programas de capacitación. Por ejemplo, en Perú las OSC se han aliado con los gobiernos locales de Lima y Miraflores para capacitarles sobre como iniciar un negocio propio. Las becas disponibles para personas refugiadas son escasas.

Sobre el acceso a microcréditos y servicios financieros, la única excepción parece ser Uruguay. En todos los demás países que participaron en este informe se reporta que, al no contar con la documentación que regularmente tiene un nacional, los bancos niegan el acceso a incluso los servicios básicos de corte bancario.

Las OSC proponen establecer programas de capacitación con becas específicas otorgadas tanto al momento de solicitar asilo como al

<sup>151</sup> Por ejemplo, los guardias en la entrada piden exhibir un acta de nacimiento para poder ingresar al edificio en donde se hace el trámite. Si lo anterior no bastase, el trámite requiere viajar a la capital del país, con un costo muy elevado —aprox. \$260 dólares por persona adulta—.

reconocer a la persona como refugiada. En estos programas, las OSC pueden colaborar con talleres relacionados con el conocimiento del entorno, fomentar la construcción de redes y brindar apoyo de corte psicosocial. Deben fortalecer las áreas sociales de las CONARE para asistir a las personas refugiadas en la elaboración de un plan de vida en el que se prevea la posibilidad de atraer a sus familiares, mediante el trámite de reunificación familiar y la eventual naturalización.

## **PARTE II.**

### **4. PROGRAMA “OBSERVATORIO DE DERECHOS HUMANOS PARA EL DESPLAZAMIENTO”**

Este programa se encuentra dentro del capítulo “Solidaridad con el Triángulo norte de Centroamérica en la Búsqueda e Implementación de Soluciones Duraderas”, y pretende implementar un sistema común de captación y análisis de información sobre las causas y las condiciones en que las personas en Centroamérica se ven forzadas a dejar sus comunidades de origen. Esto facilitará la formulación de políticas públicas y la cooperación regional. Prevé también impulsar los intercambios de buenas prácticas y experiencias en la detección temprana de situaciones de alto riesgo de desplazamiento, el análisis de necesidades protección y la identificación de perfiles en los grupos.

A continuación se presentan los avances reportados en Honduras y en El Salvador durante los primeros tres años de implementación del PAB.

#### *1) Registro de desplazamiento forzado dentro de Centroamérica*

Es importante tomar en cuenta que los países del norte de Centroamérica no suelen ser vistos como países de “destino”. Sin embargo, las experiencias de las OSC indican todo lo contrario: existen flujos de enorme magnitud entre los países, debido a que muchas de las personas con necesidades de protección internacional en un primer momento huyen a otra localidad dentro del territorio, y posteriormente a otro país de la región, antes

de optar por otras latitudes. Hacen falta estudios que cuantifiquen el desplazamiento forzado entre países centroamericanos. En particular, los Estados no han sentado las bases para crear maneras directas de registrar movimientos de personas que huyen de la violencia en sus países de origen, y que se ven obligadas a esconderse en otro lugar de la región para garantizar su seguridad.

En Honduras es difícil precisar este elemento, pues el Estado no se reporta que se realice un proceso sistemático de registro de personas desplazadas. Los únicos datos disponibles provienen de algunas organizaciones de cooperación internacional que realizan acciones de asistencia humanitaria, pero no registros exhaustivos. Los más cercano a esto fue en el 2015, cuando el gobierno de Honduras, con el apoyo del ACNUR, realizó el estudio Caracterización del Desplazamiento Interno en Honduras, en el que se analizó el periodo entre el 2004 y 2014. La población desplazada en los 20 municipios seleccionados para dicho estudio se acercó a las 174,000 personas, lo que representa cerca de 41,000 hogares afectados por el desplazamiento. Este dato nos brinda una aproximación sobre la gravedad del problema.

#### *2) Sensibilización sobre la situación de violencia y vulneración de derechos humanos en la región*

En el caso de Honduras, el Estado no ha reportado haber iniciado algún tipo de acción de sensibilización. Sólo se tiene noticia de los esfuerzos de Organización Internacional para las Migraciones y el ACNUR para colocar estos temas ante los funcionarios públicos y OSC, mediante foros, seminarios y diplomados.

El Salvador, de igual forma, carece de un proceso de sensibilización sobre el tema enfocado en comprender o atender el desplazamiento de personas entre los países motivado por la violencia.

#### *3) Reconocimiento del desplazamiento forzado interno por parte del Estado*

Honduras reconoció el fenómeno mediante el decreto PCM 053-2013 del 5 de noviembre

de 2013, que dio vida a la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia.<sup>152</sup> A partir de esto se realizó el primer estudio de Caracterización del Desplazamiento en Honduras y se ha dado pie a algunas iniciativas de propuesta de planes y programas, aunque no se han llevado a la práctica por la institucionalidad pública. A la par ha permitido el aumento de la presencia de la cooperación internacional en proyectos relacionados con la temática, entre los cuales hay implementaciones de medidas de atención directa a víctimas.

Existe un esfuerzo desde el gobierno central —la Comisión Interinstitucional—, las OSC y algunas agencias de cooperación internacionales para impulsar una ley para la prevención, atención y protección de las personas desplazadas internamente. Sin embargo, la problemática se mantiene igual y con tendencia a la alza, ya que según reportes de pobladores, pequeños y micro empresarios siguen siendo víctimas de la extorsión y del constante movimiento por falta de seguridad en sus comunidades.

Por su parte, el gobierno de El Salvador, en la legislación y en general dentro del órgano ejecutivo, no ha reconocido el desplazamiento forzado. Sin embargo, la Procuraduría de Derechos Humanos lo ha señalado y ha producido un informe sobre el fenómeno.<sup>153</sup> Además, la Corte Suprema de Justicia admitió demandas de amparo presentadas por familias acosadas por pandillas y ordenó a la Policía Nacional Civil (PNC) y a la Fiscalía General de la República (FGR) adoptar las medidas correspondientes para asegurar la integridad de los grupos familiares. Esta experiencia es positiva, ya que pone en evidencia la omisión del gobierno central de reconocer la problemática.

#### *4) Atención a víctimas desplazadas por violencia*

En Honduras, en abril de 2014, el Consejo Nacional de Defensa y Seguridad creó la

Fuerza Nacional Antiextorsión, integrada por varias instituciones estatales con la finalidad de combatir esta problemática de manera coordinada y brindar una respuesta pronta ante la gran cantidad de denuncias de la población.<sup>154</sup> En adición, a inicios del 2016, la Corte Suprema de Justicia creó los Juzgados de Jurisdicción Nacional para combatir el delito de extorsión, acelerando los procesos judiciales a personas involucradas en este delito.<sup>155</sup> Por último, destaca la creación de la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia.

Respecto al El Salvador, en el marco del Plan El Salvador Seguro, que es la política nacional de seguridad ciudadana, hay un capítulo completo sobre la atención y protección de víctimas de violencia. Una de las estrategias planteadas en este plan es “diseñar y aplicar un registro/censo permanente de personas en situación de desplazamiento interno a causa de delitos, a través de redes de organizaciones de la sociedad civil y fuentes institucionales de información”. La Procuraduría inició un esfuerzo de registro sin que esté enlazado con datos de otras instituciones del Estado, por la falta de reconocimiento del fenómeno mismo.

Esta contradicción pone en duda la seriedad con la cual el gabinete de seguridad aplica la política. Por ejemplo, la oficina de la Dirección de Atención a Víctimas, una dependencia del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, se niega rotundamente a reconocer que el movimiento interno de víctimas de la violencia es un “desplazamiento forzado”. Pese a lo anterior, ha trabajado una propuesta de “Hoja de ruta de coordinación interinstitucional para la atención y protección integral de las víctimas de movilidad interna a causa de la violencia”, que debe ser entendida como un avance en potencia hacia abrir la posibilidad de atender en forma directa el fenómeno.

Con respecto a la atención de la niñez y las mujeres, ha habido esfuerzo de parte del

<sup>152</sup> Este decreto puede ser consultado en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2013/9381>

<sup>153</sup> El informe está disponible en: <http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2016/03/Informe-sobre-Situación-de-Desplazamiento-Forzado-en-El-Salvador.pdf>

<sup>154</sup> Una nota al respecto está disponible en: <http://www.elheraldo.hn/pais/575139-214/crean-fuerza-nacional-antiextorsion>.

<sup>155</sup> Nota al respecto disponible en: <http://www.elheraldo.hn/pais/948299-466/honduras-crea-tribunales-contra-las-extorsiones-de-los-pandilleros>

Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, del Consejo Nacional de la Niñez y de la Adolescencia (CONNA) y del Instituto Salvadoreño Para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA). Sin embargo, esto no garantiza la unidad del grupo familiar y es limitado por su escaso presupuesto. En cuanto a la niñez migrante, en 2016 se creó el Centro de Atención a la Niñez, Adolescencia y Familia para brindar una atención directa en el entorno familiar y comunitario; sin embargo, todavía no hay presencia del CANAF en todos los departamentos.

Si bien existe la Ley de Especial para la Protección de Víctimas y Testigos, ésta tiene limitaciones, ya que ha habido casos en los cuales, dentro de esos programas mismos, las autoridades vulneran los derechos de las víctimas protegidas.

En 2017 se establecieron Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV) en distintos municipios de El Salvador, que pretenden ofrecer ayuda psicológica y legal a víctimas de cualquier tipo de delito. Sin embargo, tal como lo indicó la Relatora Especial sobre los derechos humanos de las personas desplazadas internas en su visita a El Salvador en agosto 2017, los protocolos de protección establecidos son insuficientes, ya que no son específicos. No existen en realidad programas específicos de atención a víctimas del crimen organizado, y por ende tampoco para personas desplazadas. Además las oficinas son territoriales y no trabajan las 24 horas todos los días del año como lo plantearon, lo que obstaculiza que las víctimas de violencia acudan a ellas. Referente a los casos de víctimas de desplazamiento forzado, una OLAV no puede referir un caso a otra, lo cual también es una severa limitación. Debido a los casi inexistentes programas de protección a víctimas, su atención recae en las familias y amistades o incluso las personas recurren al confinamiento.

##### *5) Cambios y armonizaciones de la legislación y las políticas referentes al desplazamiento interno*

En Honduras se inició la elaboración de una ley para la prevención, atención y protección de

las personas desplazadas internamente en el país. La iniciativa actualmente es impulsada por la Comisión Interinstitucional, la sociedad civil y algunas agencia de cooperación internacionales.

Por invitación del gobierno de Honduras, en noviembre del 2015 el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre los derechos humanos de los desplazados internos, Chaloka Beyani, visitó el país y sostuvo reuniones con diferentes sectores de la ciudadanía hondureña relacionados con la problemática. Sobre la base de lo que pudo constatar en esa visita, emitió un informe con recomendaciones, que fue presentado ante el Consejo de Derechos Humanos de la ONU en junio de 2016.

La propuesta de ley para la prevención, atención y protección de las personas desplazadas internamente recoge los marcos internacionales ratificados por el Estado de Honduras, gracias a que se ha recibido la asesoría del ACNUR, el Consejo Noruego para Refugiados (NRC) y el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Esperamos que estos elementos no sufran cambios al momento de su discusión en el pleno del Congreso Nacional.

Entre dichas recomendaciones se encuentra la construcción e incorporación en la legislación nacional de medidas jurídicas, políticas e institucionales sobre el desplazamiento a causa de la violencia, puesto que un marco legal en la materia permitiría abordar de forma integral el problema, sus causas e impacto, así como el reconocimiento de los derechos y las necesidades de protección de las personas desplazadas. También se recomendó la elaboración y puesta en práctica de un marco de asistencia y protección, así como la asignación de partidas presupuestarias adecuadas.

En lo concerniente a El Salvador, debido a una falta de reconocimiento pleno del fenómeno, la inclusión en el marco normativo ha sido limitada: no existen leyes que se refieran directamente al desplazamiento forzado interno por violencia criminal. En este momento está en discusión un proyecto de ley de atención a víctimas de violencia que, sin embargo, no ha llegado a un proceso de consulta más amplia.

La Procuraduría de Derechos Humanos cuenta con un protocolo al respecto y la política pública de seguridad Plan El Salvador Seguro menciona una estrategia para diseñar protección y atención, y está actualmente en discusión una propuesta para una “Hoja de ruta de coordinación interinstitucional para la atención y protección integral de las víctimas de movilidad interna a causa de la violencia”.

*6) Políticas de prevención del desplazamiento forzado y de protección de personas en situación de desplazamiento a causa de la violencia en el norte de Centroamérica*

Honduras reporta que existen esfuerzos por construir marcos jurídicos y programas estatales de atención, y que con esa misión se creó la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia.

En El Salvador, El Plan El Salvador Seguro es una política pública de seguridad bastante integral en las acciones propuestas. Entre ellas, como ya se mencionó, hay una propuesta de crear un sistema de atención y protección de víctimas de desplazamiento forzado. Actualmente se está discutiendo una ley de atención a víctimas del crimen en general, y una hoja de ruta para víctimas de “movilidad interna por causa de la violencia”.

La prevención de la violencia es un eje principal del Plan El Salvador Seguro, y contempla la prevención social de la violencia, la reducción real de los incidentes violentos y retomar el control territorial donde actualmente las pandillas prevalecen, con miras a prevenir el desplazamiento desde su raíz. Por lo anterior, es importante ver la prevención del desplazamiento en un contexto más amplio. Pese a lo anterior, la inversión en los aspectos preventivos ha sido mínima y los operativos de carácter represivo no han logrado los resultados esperados.

*7) Avances en la creación del Observatorio*

No se ha creado un Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento en Centroamérica en el marco del Convenio de

Cooperación entre el SICA y el ACNUR, ya que no existe voluntad política ni en El Salvador ni en los otros países del Triángulo norte para hacer presión en favor del establecimiento de este Observatorio. Por ende, hay ausencia de financiamiento.

El Consejo Centroamericano de Procuradores y Procuradoras de Derechos Humanos efectivamente ha mostrado interés por la creación de un Observatorio. En El Salvador, la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) emprendió la iniciativa de construcción de un observatorio con financiamiento de la Unión Europea, proyecto que se encuentra todavía en formulación.

Debido a la falta de interés para establecer el observatorio, este tema ha sido impulsado por las OSC y las agencias internacionales de cooperación. En el caso de El Salvador, las OSC han formado la Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador, que lleva un registro de casos de desplazamiento interno. Esta iniciativa tiene algunas limitaciones, ya que sólo se pueden registrar un cierto número de casos, pues la Mesa funciona mediante un sistema de referencia, ante la ausencia de mecanismos del Estado, de manera que sólo un porcentaje pequeño de las víctimas logra llegar a ella. La organización Cristosal ha planteado la creación de un centro de monitoreo regional que, con el apoyo de otras organizaciones de la región, monitoreará las violaciones a derechos humanos, incluido el desplazamiento forzado.

*8) Programas para difundir entre las personas información sobre su derecho a solicitar protección internacional*

El Estado de Honduras no ha brindado información sobre este convenio de cooperación. Se conocen en muy escasa medida algunos esfuerzos de las agencias internacionales de cooperación. Las OSC y ciertas universidades han realizado algunos esfuerzos sobre este tema. En casi la totalidad de los casos, el ACNUR y las OSC con las que trabaja han sido los únicos en brindar capacitaciones y asesorías individualizadas sobre los derechos de los solicitantes de asilo.



*9) Capacitación a funcionarios públicos sobre mecanismos de protección nacionales, en particular para NNA acompañados y no acompañados*

Sólo se tiene noticia de algunos apoyos puntuales de parte de la OIM en los procesos de capacitación y formación para funcionarios públicos, mediante seminarios, diplomados y materiales impresos. La institución rectora en materia de niñez en Honduras es la Dirección Infancia, Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF), que es la institución autorizada para determinar el interés superior del niño en cualquier situación en el país, mismo que está regulado por los procedimientos estipulados en el Código de la Niñez y la Familia que data del 1990, consecuentemente con la Convención de los Derechos del Niño. Además conocemos que el UNICEF acompaña constantemente al DINAF en sus acciones.

## **5. PROGRAMA “SOLIDARIDAD REGIONAL CON EL CARIBE”**

Tradicionalmente, el Caribe fue considerado únicamente como una subregión de la que sólo salían personas en búsqueda de protección internacional por razones económicas, catástrofes naturales e inestabilidad política. Sin embargo, con las nuevas dinámicas migratorias intrarregionales y extra-regionales, la subregión se ha dinamizado, pues también contiene territorios de tránsito y de destino de población en búsqueda de estabilidad y seguridad, lo cual es explicado en parte por su ubicación geográfica estratégica. A lo largo de su historia, el Caribe ha estado alejado de los procesos regionales relativos a las personas en búsqueda de protección internacional y a la migración, por razones diversas. Este distanciamiento con dichos procesos ha demorado la articulación de los países de la región y las posibilidades de mejorar las capacidades nacionales, articulándolas en lo que respecta a la agenda de protección y soluciones para los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas.

Habiéndose fortalecido y renovado el espíritu de colaboración regional a partir del PAB, los países de la subregión se han comprometido

a fortalecer su trabajo en conjunto, con el fin de superar los retos que todavía persisten en los procedimientos de identificación y atención diferenciada y de determinación de la condición de refugiado, así como alternativas a la detención.

### *a) Consultas sobre Migraciones en el Caribe (CMC)*

Con el PAB, se determinó como un punto neural el establecimiento de un mecanismo de Consultas sobre Migraciones en el Caribe (CMC), mismo que se planteó como una plataforma regional para que los representantes de los gobiernos puedan discutir abiertamente sobre los temas de su interés en materia migratoria, intercambiar información -como las buenas prácticas en gobernanza migratoria- con el fin de promover la cooperación intergubernamental en la subregión, así como desarrollar políticas con enfoque de derechos que sean incluidas en las legislaciones y prácticas de los países del Caribe. En ese sentido, la sociedad civil aplaude la celebración de los siguientes eventos:

1. La primera reunión preparatoria del proceso consultivo regional, que se desarrolló en la ciudad de Belice el 18 y 19 de enero de 2016, con apoyo de la OIM y el ACNUR, y que permitió la identificación de tres prioridades a abordar en eventos futuros: la disponibilidad de datos relacionados con la migración, las políticas sistemáticas de migración y las buenas prácticas de atención a refugiados y migrantes vulnerables. Este evento contó con la presencia de Aruba, Bahamas, Belice, Islas Caimanes, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago y las Islas Turcos y Caicos

2. La primera Consulta sobre Migraciones en el Caribe se desarrolló del 5 al 8 de diciembre de 2016 en Puerto España, Trinidad y Tobago. El evento se dividió en dos días de intercambio de información sobre protección de refugiados y dos más sobre temas relacionados con la migración. Durante el evento se insistió en la necesidad de legislaciones adecuadas, mejores medios de comunicación entre países, la necesidad de capacitaciones así como de cooperación. El evento contó con la presencia



de 14 gobiernos del Caribe, además de representantes la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Comunidad del Caribe (CARICOM).

3. La segunda Consulta sobre Migraciones en el Caribe se desarrolló el 5 y 6 diciembre de 2017 en Nassau, Bahamas. El evento contó con la presencia de representantes de 18 países de la región caribeña y de representantes de la CARICOM. Se consideró como un espacio preparatorio para la presentación del informe trienal del Plan Acción Brasil, donde los Gobiernos pudieron compartir los avances desarrollados desde la preparación de la Consulta.

En consecuencia, se puede afirmar que se han logrado concretar espacios de diálogo, de intercambio de información y prácticas, así como encuentros informales que han permitido colaboración entre países de la región, y además con otros países fuera de la misma, que compartieron sus experiencias positivas en cuanto a procedimientos de asilo. De igual forma, cabe destacar el involucramiento de otros actores, como la CRM y la CARICOM. Se espera la puesta en marcha de dichos acuerdos durante los siguientes años, que se concretarán en cambios positivos para la población solicitante de asilo, refugiada y apátrida en la región.

#### *b) La Iniciativa de Garantía de Calidad*

Igualmente se celebra la aplicación de la Iniciativa de Garantía de Calidad (Quality Assurance Initiative) en Trinidad y Tobago, que es la primera iniciativa centrada en la integración de garantías de calidad que se implementa, al tiempo que se forma el sistema de asilo. A través de este procedimiento se ha ofrecido capacitación y tutoría a las autoridades sobre la aplicación de los principios de QAI.

Se espera que los demás Estados del Caribe se beneficien con el precedente de la implementación de esta iniciativa en Trinidad y Tobago, ya que también están formando y/o fortaleciendo sus sistemas de asilo.

#### *c) Desafíos de la región*

A pesar de estos importantes pasos para el Caribe, es relevante puntualizar los desafíos por solucionar en los siguientes siete años de implantación del PAB:

- La falta de lineamientos claros y regularidad en las políticas migratorias, que deben tender a la protección y garantía de derechos como su base primordial.
- La falta de bases de datos y mecanismos de monitoreo sobre la migración en la región del Caribe.
- La falta de ratificación de acuerdos y protocolos internacionales, lo cual impide el avance de la normatividad interna, tanto a nivel de las legislaciones nacionales como en la práctica, como sucede en Guyana y Santa Lucía.
- La ausencia en algunos países de un marco normativo para el reconocimiento de la condición de refugiado y los procedimientos migratorios relacionados, como sucede en Cuba.
- La inoperancia y falta de actualización de los marcos normativos obstaculiza el desarrollo de avances en materia de protección, tal como sucede en la República Dominicana, Trinidad y Tobago y Haití.
- La solicitud de requisitos inaccesibles empuja a los flujos migratorios hacia la irregularidad, lo cual incrementa los niveles de vulnerabilidad, como sucede en la República Dominicana con población haitiana.
- La persistencia de las “Interdicciones en el Mar”, que terminan siendo mecanismos de externalización de las fronteras en la región caribeña.
- La falta de información y protección en el mar, ya que hay reportes informales de personas que pierden la vida en su travesía.
- La persistencia de altos índices de apatridia en la subregión, a consecuencia de la falta de mecanismos de regularización e integración, particularmente en la República Dominicana.
- La persistencia de normatividad

discriminatoria en países como la República Dominicana, Bahamas, Curazao y Surinam, que coloca a la población en condición irregular y sin acceso a derechos.

- Los altos niveles de estigmatización y discriminación contra la primera generación de migrantes que induce la exclusión de la segunda y tercera generaciones.
- La persistencia de la violencia sexual y de género contra mujeres latinas, acompañada de una estigmatización de la prostitución.
- La persistencia del principio *Jus solis* universal en algunos países para el reconocimiento de la nacionalidad de los habitantes, mismo que se contrapone al principio de soberanía del Estado para legislar sobre la nacionalidad. Esto afecta los derechos de las personas migrantes y de sus familias, a quienes se debe garantizar el pleno acceso a derechos, entre los cuales el derecho a una nacionalidad.
- La proliferación de discursos que politizan a la migración para fines electorales y que alimentan la discriminación contra los migrantes. Es necesaria la corresponsabilidad del Estado para que ningún candidato y ningún partido político pueda utilizar a la migración como elemento de discriminación y odio para impulsar su plataforma, agenda y/o pensamiento político.
- El uso de los centros de detención para migrantes en las Bahamas y Trinidad y Tobago. Los centros de internamiento también existen y se aplican en países como Haití, donde los migrantes son particularmente vulnerables a ser víctimas de tráfico de órganos.

#### **Considerando este contexto, como sociedad civil recomendamos:**

- Garantizar las obligaciones legales básicas de protección y de acceso al asilo, independientemente de la existencia de una normatividad en funcionamiento.
- Garantizar la ayuda humanitaria y el respeto a la dignidad y seguridad de quienes llegan a

la región, independientemente de su origen, religión y status migratorio, entre otros.

- Generar mecanismos de regularización y naturalización rápidos, eficientes y no discriminatorios, que permitan a las personas acceder a sus derechos.
- Acoger y ratificar convenciones y declaraciones internacionales, tales como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951) y su respectivo protocolo (1964), la Convención contra la tortura, la Convención Interamericana de Derechos Humanos, la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, entre otras.
- Asegurar la convivencia armónica entre población migrante y local; esto, además debe ser fortalecido por medio de una corresponsabilidad de políticos y de los medios de comunicación públicos y privados.
- Establecer mecanismos claros de apoyo para el retorno digno, seguro y voluntario a fin de facilitar la integración de la persona retornada en las comunidades de acogida
- Diferenciar las causas del desplazamiento de las consecuencias para profundizar en el conocimiento en sus orígenes. Las razones como el cambio climático y los desastres naturales, que provocan emergencias humanitarias y desplazamientos internos, deben ser contempladas en las políticas públicas de prevención.
- Evitar la expulsión colectiva y arbitraria de migrantes, conforme al Art. 22.4 de la Convención Interamericana de Derechos Humanos. Para esto hay que diferenciar la expulsión colectiva del concepto de deportación, devolución y retorno voluntario.
- Clarificar la diferencia entre expulsión colectiva y expulsión, ya que al no individualizar los casos se viola el Convenio Interamericano de Derechos humanos.
- Mejorar la protección de los derechos de los migrantes en el Caribe.

- Evitar el uso de los centros de detención por delitos administrativos, y desarrollar alternativas a la detención.
- Establecer programas de formación amplios y diversos para las autoridades y para la sociedad civil, con el fin de mejorar los servicios de atención. El ACNUR y otras organizaciones especializadas en protección son claves en este tema.
- Establecer un programa de formación intrarregional (entre América Latina y el Caribe) y de hermanamiento, a través de la cooperación sur-sur para el intercambio de buenas prácticas.
- Diseñar un mecanismo financiero que sirva como una plataforma de solidaridad entre los países industrializados y las islas del Caribe, con el objeto de asegurar la implementación de procedimientos, mecanismos y servicios que garanticen la protección internacional de quienes buscan protección en el Caribe.

## 6. PROGRAMA “ERRADICACIÓN DE LA APATRIDIA”

La situación de apatridia se traduce en una vulnerabilidad manifiesta, en la que se encuentran las personas que no son reconocidas por ningún país como sus nacionales, y que por tanto limita el acceso a la protección legal y a los derechos básicos como, entre muchos otros, la salud y la educación.

La erradicación de la apatridia es un compromiso internacional que trazaron los Estados para garantizar el derecho a la nacionalidad, el cual implica el goce de otros derechos. Dicho compromiso se encuentra plasmado en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y en la Convención para Reducir los Casos de Apatridia (1961).

América Latina dio un paso importante para erradicar y prevenir el surgimiento de nuevas

situaciones que generen apatridia, al incorporar esta temática en el Plan de Acción de Brasil (PAB), en adhesión a la campaña IBelong<sup>156</sup> diseñada por el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). El plazo propuesto para este plan es de 10 años, que terminan en el 2024, y propone tres acciones: la *prevención* para que no siga ocurriendo el fenómeno de personas en situación de apatridia; la *protección* para quienes están en dicha situación y que puedan salir de ella, y la *resolución* de casos a través de legislación y políticas incluyentes sobre la nacionalidad.

Al tratarse de una política pública transnacional para la protección de derechos humanos, necesaria para la erradicación de la apatridia, es indispensable medir los avances que ha logrado durante los primeros tres años de implementación del PAB. Esto permitirá observar el acercamiento o distancia a las metas y resultados propuestos, generar conocimiento sobre las prácticas y aprendizajes para completar los resultados e incidir en los ajustes o acciones necesarias para lograr la meta en los años que restan para la implementación del Plan. A su vez, en tanto primer ejercicio de medición de indicadores, el presente trabajo permite trazar una línea base sobre los compromisos contenidos en el PAB respecto a la erradicación de la apatridia, para luego continuar en el monitoreo de los avances y del logro de la meta final, que consiste en erradicar y prevenir este fenómeno.

El aporte para la verificación del avance a partir de los indicadores que forman parte del PAB, y que ofrece la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia<sup>157</sup> (Red ANA), es adecuar una metodología para la observación continua del progreso de logros y resultados alcanzados en la consecución de la meta -derivada del PAB- de prevención y erradicación de la apatridia. Este enfoque metodológico de trabajo está basado en dos aspectos fundamentales: 1) los indicadores desarrollados por el ACNUR y el Instituto

<sup>156</sup> Información disponible sobre esta campaña disponible en el siguiente link: <http://www.unhcr.org/ibelong/es/>

<sup>157</sup> La Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA) es una red de organizaciones de la sociedad civil, iniciativas académicas y expertos independientes comprometidos con la temática de la apatridia en las Américas. La red busca crear conciencia en torno a la situación actual de la apatridia en la región, identificar a las personas afectadas por ella y abogar por el reconocimiento y el respeto de los derechos de las personas apátridas. Para ello, Red ANA se compromete con el intercambio de experiencias y conocimiento en torno a la apatridia, para crear una red consolidada que pueda defender mejor los derechos de las personas apátridas. Entre sus objetivos están también brindar asistencia técnica a los Estados para fortalecer sus mecanismos de protección a nivel nacional e intercambiar información con organizaciones hermanas alrededor del mundo. Para mayor información, ver [www.americasns.org](http://www.americasns.org)

de Políticas Públicas y Derechos Humanos de Mercosur respecto al PAB y 2) el análisis de contexto e institucional desarrollado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).<sup>158</sup> Adaptando esta metodología al seguimiento de las metas y la implementación de acciones contenidas en el PAB, se centrará el análisis en factores políticos e institucionales, así como en los procesos relacionados con el uso de recursos institucionales, políticos y de incidencia a nivel nacional y externo desde la sociedad civil, en un entorno dado. Con ello será posible medir la forma en que estos factores tienen un impacto en la implementación del PAB y brindar un mejor asesoramiento sobre las políticas para lograr las metas planteadas. Con este objetivo en mente, durante los últimos tres años la Red ANA ha llevado a cabo diversas acciones de fortalecimiento de capacidades, incidencia, asesoría legal y acuerdos de cooperación técnica sobre la materia en diversos Estados.

Es importante resaltar que algunas de las mediciones en la aplicación de la metodología señalada se pueden alcanzar a través de indicadores cuantitativos o porcentuales, pero que otros sólo pueden ser medidos mediante métodos descriptivos o cualitativos. En este sentido, se ha preparado este informe, basado en indicadores generados por parte del ACNUR y el Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur,<sup>159</sup> para hacer un seguimiento sobre el progreso en la implementación de las diversas acciones para cumplir los compromisos que se encuentran en el PAB. El PAB en el Capítulo sexto contiene ocho compromisos que requieren acciones, para los cuales se han diseñado 17 indicadores de monitoreo. La Red ANA se ha enfocado en un análisis y seguimiento del contexto en los diversos países en América Latina que se han comprometido con la erradicación de la apatridia, y las acciones en los diversos niveles institucionales y regionales para lograrlo.

#### *a) Contexto en la Región de América Latina y el Caribe respecto a la erradicación de la apatridia*

En las Américas la condición de apátrida se presenta con poca frecuencia, gracias a la combinación de los principios de *jus soli* y *jus sanguinis* con la que cuenta la mayoría de Estados en la región, y que se han establecido en su marco normativo y constitucional, para la adquisición de la nacionalidad. Sin embargo, en la región en algunos países -como República Dominicana y Chile- se presenta un alto número de personas en condición o riesgo de apatridia. En la región se han logrado identificar algunos esfuerzos para la prevención de la apatridia, pese a lo cual quedan varios obstáculos para su absoluta prevención y erradicación, y la total protección de las personas que están en esa condición.

En los últimos años, en algunos países de las Américas se han logrado desarrollos relevantes en la adopción de procedimientos para la determinación de la condición de apátrida y en la adopción de políticas públicas tendientes a la identificación de esta población y la atención necesaria para la erradicación de esta condición.

El ACNUR ha insistido en que los procedimientos de determinación de la apatridia deben formalizarse en la ley y en que las garantías del debido proceso son fundamentales para garantizar la eficacia de los procedimientos de determinación de la apatridia.<sup>160</sup> Hasta la fecha, sólo México, Costa Rica, Ecuador y Brasil son Estados en las Américas que pueden reconocerse como aquellos que han satisfecho estos objetivos más amplios. Otros países, como Honduras, Nicaragua, Perú y Argentina, han incorporado el concepto en su legislación, sin establecer procesos para la determinación de la condición de apatridia.

<sup>158</sup> UNDP. Institutional and Context Analysis – Guidance Note. 2012. Disponible en: [http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo\\_governance\\_centre/Institutional\\_and\\_Context\\_Analysis\\_Guidance\\_Note.html](http://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/oslo_governance_centre/Institutional_and_Context_Analysis_Guidance_Note.html)

<sup>159</sup> Ver Instituto de Políticas Públicas de Derechos Humanos del Mercosur. Mercosur Avanza en el seguimiento de políticas públicas para personas refugiadas. Disponible en: <http://www.ippdh.mercosur.int/mercosur-avanza-en-el-seguimiento-a-politicas-publicas-para-personas-refugiadas/>

<sup>160</sup> Ver ACNUR. Manual sobre la Protección de las Personas Apátridas. Ginebra. 2014. Párrafo 71. Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9885>

Por su parte, Argentina, Paraguay y Uruguay han realizado esfuerzos significativos por impulsar la discusión del tema de apatridia a nivel legislativo. Actualmente cuentan con proyectos listos para su potencial adopción en un futuro cercano.<sup>161</sup> En el caso de Chile, aún sin un marco normativo, se han hecho avances importantes a través del poder judicial para disminuir el número de personas en riesgo de apatridia, y además recientemente se logró un paso muy significativo en el Senado de ese país para lograr su adhesión a las Convenciones de 1954 y 1961 a principios del 2018.

Estos avances se traducen en que en las Américas son pocos los países que cuentan con un marco legal sólido para la determinación de la apatridia, con excepción de México (2007),<sup>162</sup> Costa Rica (2016),<sup>163</sup> Ecuador (2017),<sup>164</sup> Brasil (2017),<sup>165</sup> Honduras (2004),<sup>166</sup> Nicaragua (2011)<sup>167</sup> y Perú (2017).<sup>168</sup> El reto es que los países de la región no cuentan con procedimientos formales para la determinación de la apatridia que también contribuyan a la naturalización de las personas apátridas.

Durante estos tres primeros años de implementación del PAB (2014-2017), algunos Estados han hecho esfuerzos sólidos para erradicar la apatridia,<sup>169</sup> entre los cuales destacan Costa Rica<sup>170</sup> y Chile,<sup>171</sup> que han

avanzado tanto en la aprobación de marcos normativos que garantizan los estándares de las Convenciones, como la adopción de mecanismos internos para la erradicación de situaciones de apatridia, así como la adhesión a las Convenciones.

Finalmente, es importante hacer referencia al país con la mayor situación de personas apátridas o en riesgo de apatridia en las Américas, la República Dominicana. A finales de 2017, se estimó que la población afectada asciende a 133,770 personas.<sup>172</sup>

En el mes de septiembre de 2013, el Tribunal Constitucional dominicano, a través de su sentencia 168-13, decidió que no eran dominicanos/as aquellas personas nacidas en el país entre 1929 y 2010 de padres extranjeros en condición de irregularidad. Al año siguiente, el gobierno dominicano promulgó la Ley 169-14, con la que pretendía enmendar los efectos de la decisión del Tribunal Constitucional. Sin embargo, dicho marco legislativo no fue una solución efectiva para la restitución del derecho a la nacionalidad de las personas afectadas.

La legislación adoptada creó dos grupos de personas: aquellas dentro del llamado Grupo A, personas nacidas en la República Dominicana de padres extranjeros en tránsito entre

<sup>161</sup> Ver Moción de Sometimiento de del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, del proyecto de Ley de Reconocimiento y Protección de Apatridia en Uruguay. Disponible en: [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2017/proyectos/10/min\\_721.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2017/proyectos/10/min_721.pdf). Ver Noticia de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. Disponible en: <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias/en-reunion-de-la-conare-abordaron-el-tema-del-proyecto-de-ley-de-apatridia>

<sup>162</sup> Ver México. Circular CRM / 015 /2007. "Situación migratoria de apátridas" Coordinación de Regulación Migratoria. Instituto Nacional de Migración. Secretaría de Gobernación. Disponible en: [www.refworld.org/pdfid/4846a3e12.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/4846a3e12.pdf)

<sup>163</sup> Ver Costa Rica. Decreto Ejecutivo N° 39.620. "Reglamento para la declaración de la Condición de Persona Apátrida." Presidencia de la República de Costa Rica. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10405.pdf>

<sup>164</sup> Asamblea Nacional de Ecuador. Ley Orgánica de Movilidad Humana. 9 de enero de 2017. Disponible en: <http://www.asambleanacional.gob.ec/sites/default/files/private/asambleanacional/filesasambleanacionalnameuid-29/Leyes%202013-2017/143-movilidad/ley-movilidad-humana-ro938-s-06-02-2017.pdf>

<sup>165</sup> Presidencia de la República de Brasil. Ley de Migración N° 13.445. 24 de mayo del 2017. Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2017/Lei/L13445.htm)

<sup>166</sup> Honduras. Reglamento de la Ley de Migración y Extranjería. Artículo 54. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/409f9c5a4.html>

<sup>167</sup> Nicaragua. Reglamento de la Ley No. 761 de 2011. Ley General de Migración y Extranjería. Artículo 74. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4e268f912.html>

<sup>168</sup> Perú. Ley de Migraciones. 2017. Disponible en: [https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/leyMigraciones\\_y\\_reglamento.pdf](https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2017/04/leyMigraciones_y_reglamento.pdf)

<sup>169</sup> Mediante el proyecto "Chile Reconoce" ([www.chilereconoce.cl](http://www.chilereconoce.cl)), se ha permitido encontrar nuevos casos y solicitar reconocimiento de personas malamente inscritas como hijos de extranjero transeúnte.

<sup>170</sup> La Nación. Chirriticos de la travesía a la pertenencia. Disponible en: <http://www.nacion.com/revista-dominical/chirriticos-de-la-travesia-a-la-pertenencia/AT2DSJF7VHSRKHFKD6SPXHJBY/story/>

<sup>171</sup> Ver Información sobre la aprobación en la Cámara de Chile para la adhesión a las Convenciones de 1951 y 1961. Disponible en: [https://www.camara.cl/ply/ply\\_detalle.aspx?prmID=11951&prmBoletin=11435-10](https://www.camara.cl/ply/ply_detalle.aspx?prmID=11951&prmBoletin=11435-10) Asimismo, el programa de Chile Reconoce como un trámite administrativo para evitar nuevas situaciones de apatridia. Disponible en: <http://chilereconoce.cl/#ibelong>

<sup>172</sup> Situación de los Derechos Humanos en la República Dominicana, Informe 2017, Red de Centros Sociales de la Compañía de Jesús en República Dominicana; conformada por el Centro Bonó, CEFASA, Solidaridad Fronteriza y SJMJimani, pp. 33 a 38. Disponible en: [https://issuu.com/rstalin/docs/informe\\_de\\_ddhh\\_2017\\_-\\_centro\\_bon](https://issuu.com/rstalin/docs/informe_de_ddhh_2017_-_centro_bon)

1929 y 2010 quienes fueron inscritos en el Registro Civil y que contaban con algún tipo de documento dominicano. Un alto porcentaje de estas personas todavía experimenta problemas en obtener sus documentos oficiales del Estado y se encuentra sin las marcas tangibles de la ciudadanía dominicana. Asimismo, estas personas enfrentan dificultades para obtener el reconocimiento de la ciudadanía de sus hijos e hijas; los problemas continúan para la próxima generación, porque su gobierno no los reconoce como ciudadanos dominicanos. Las personas pertenecientes al Grupo B son aquellas nacidas en la República Dominicana de padres extranjeros entre 1929 y 2010 que nunca fueron inscritos en el Registro Civil dominicano. Las personas de este grupo, en teoría, tenían la posibilidad de registrarse como extranjeras y postular para la ciudadanía por naturalización después de dos años, es decir, auto-reportarse como extranjeros en su propio país. Al vencimiento del plazo de dos años, el camino a la ciudadanía por la vía de la naturalización es incierto.

En suma, en las Américas aún faltan por realizar muchas más acciones para lograr los objetivos trazados y alcanzar la meta propuesta en el PAB. En los próximos años se deberán sumar esfuerzos institucionales y de incidencia para lograrlo.

#### *b) Verificación del cumplimiento y recolección de Información sobre indicadores durante el periodo 2014-2017*

Hasta el presente, 19 de 35 Estados del continente americano son parte de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, y sólo 16 han adoptado la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961. Varios Estados han avanzado con la consolidación de marcos

normativos y otros en la práctica han generado escenarios de protección. Con la finalidad de fortalecer el marco de protección, se deben continuar los esfuerzos para impulsar a todos los Estados de la región para que ratifiquen ambos instrumentos internacionales y cumplan los compromisos contenidos en ellos.

#### *Acción 1. Acceder a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (Convención de 1954)*

**Indicador 1.** Número de Estados adheridos después de la adopción del PAB. Después de la adopción del PAB, solamente El Salvador se adhirió al tratado de 1954. Según el estado actual de ratificaciones y adhesiones que se encuentra en las Naciones Unidas<sup>173</sup> faltan aún 16 Estados por adherir a la Convención de 1954,<sup>174</sup> lo cual sólo representa un progreso del 5.8% respecto al total de Estados cuya adhesión a este instrumento internacional falta.

#### *Acción 2. Establecer procedimientos efectivos para determinar la condición de apátrida*

- Adopción en la normatividad interna de un procedimiento justo y eficiente para determinar la apatridia. En la ventana de observación sobre los avances en la implementación del PAB, algunos Estados han establecido marcos normativos para evitar la apatridia en su territorio. En total, después de la adopción del PAB en 2014, cuatro Estados han adoptado marcos normativos de acuerdo con estándares internacionales: Brasil (2017),<sup>175</sup> Costa Rica (2016),<sup>176</sup> Ecuador (2017)<sup>177</sup> y Perú (2017).<sup>178</sup>

- Número de personas apátridas reconocidas anualmente en el marco de dicho procedimiento.

<sup>173</sup> Estos Estados ya se habían adherido antes de diciembre de 2014 a la Convención de 1954: Antigua y Barbuda, Argentina, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Trinidad y Tobago, y Uruguay. Ver Información sobre ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 disponible en: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg\\_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en).

<sup>174</sup> Quienes no forman parte y sobre los cuales debe trabajarse para su adhesión: Bahamas, Canadá, Cuba, Dominica, Estados Unidos, Guyana, Granada, Haití, Jamaica, República Dominicana, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Granadinas, Surinam, Venezuela.

<sup>175</sup> Disponible en: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm)

<sup>176</sup> Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2016/10405>

<sup>177</sup> Disponible en: <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/Ley-Organica-de-Movilidad-Humana.pdf>

<sup>178</sup> Disponible en: Decreto Legislativo 1350 y Decreto Supremo 000-2017-IN.



Si bien no existe información producida por los Estados sobre este aspecto, el ACNUR está haciendo gestiones para impulsar la producción de información estadística. Respecto a este indicador, los Estados, organizaciones internacionales y de sociedad civil no han producido información pública accesible y verificable. Un esfuerzo que deben hacer los Estados es incluir en sus políticas de erradicación de la apatridia en su territorio la documentación y la relevancia estadística de los datos, ya que sólo de esta forma se podrá observar un avance sobre este aspecto en un futuro. Desde la sociedad civil proponemos que a través del ACNUR o de la OEA se presente y provea dicha información por las autoridades encargadas de ello a nivel de cada Estado, la cual además debe ser pública y accesible.

*Acción 3. Adoptar marcos normativos de protección que garanticen los derechos de las personas apátridas, lo cual permitiría regular los aspectos relativos a su condición migratoria, documentos de identidad y viaje y, en general, hacer plenamente operativos los derechos protegidos por la Convención de 1954 y otros tratados de derechos humanos.*

- Adopción de normatividad interna que garantice la protección efectiva de las personas apátridas.

En las legislaciones recientemente creadas en Brasil (2017), Costa Rica (2016), Ecuador (2017) y Perú (2017) se han diseñado dispositivos normativos que garantizan la protección efectiva de personas en situación de apatridia, tales como reconocer su condición de apátrida, regularizar su status migratorio y otorgar documentos de identidad y viaje.

- Existencia de un proyecto normativo para regular la protección efectiva de las personas apátridas.

Hasta el segundo semestre de 2017, la Red Ana pudo observar que existían proyectos normativos en Argentina y Uruguay<sup>179</sup> donde

se han realizado esfuerzos significativos por impulsar la discusión del tema de la apatridia a nivel legislativo. En dichos proyectos normativos se introducen formas de protección efectiva para personas en situación de apatridia. Se espera que su potencial adopción se produzca en un futuro cercano; sin embargo, es necesario impulsar un mayor compromiso de los Estados para fortalecer el desarrollo de marcos normativos sólidos y buenas prácticas que permitan prevenir y reducir la apatridia.

*Acción 4. Acceder a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 (Convención de 1961)*

**Indicador:** Adhesión a la Convención de 1961. Después de la adopción del PAB, tan solo dos Estados -Belize y Perú- se han adherido a la Convención de 1961. En total, sólo 16 de 35 Estados de América y el Caribe han adoptado la Convención para reducir los casos de Apatridia de 1961.<sup>180</sup> Esto representa un progreso del 9.5% en la consecución de la meta de lograr la adhesión de todos los países del continente.

*Acción 5. Promover la armonización de la normatividad y práctica interna sobre nacionalidad con los estándares internacionales.*

**Indicador:** La legislación interna y la práctica sobre nacionalidad no contradicen los estándares internacionales sobre prevención de la apatridia y derechos humanos, asegurando acceso y transmisión a la nacionalidad sin discriminación.

La implementación de la ley 169-14 en la República Dominicana, que pretendía enmendar la desnacionalización masiva de cientos de miles de personas llevada a cabo por la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional de ese país, ha sido duramente criticada por contradecir los estándares internacionales y perpetuar la discriminación

<sup>179</sup> Ver Moción de Sometimiento de del Poder Ejecutivo a la Asamblea General, del proyecto de Ley de Reconocimiento y Protección de Apatridia en Uruguay. Disponible en: [https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2017/proyectos/10/min\\_721.pdf](https://medios.presidencia.gub.uy/legal/2017/proyectos/10/min_721.pdf). Ver Noticia de Prensa del Ministerio de Relaciones Exteriores de Paraguay. Disponible en: <http://www2.mre.gov.py/index.php/noticias/en-reunion-de-la-conare-abordaron-el-tema-del-proyecto-de-ley-de-apatridia>. Ver Nota de Prensa Disponible en: <http://eoirs.mrecic.gob.ar/userfiles/63%20CP%20ACNUR%20-%20Apatridia%20-%20junio%202015.pdf>

<sup>180</sup> Argentina, Belize, Bolivia, Brasil, Canadá, Colombia, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Ver Información sobre ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Disponible en: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtsg\\_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=\\_en](https://treaties.un.org/pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=_en)



existente en el país para este grupo poblacional. En este sentido se pronunció el Comité de Derechos Humanos de la ONU en su revisión del cumplimiento del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos por parte de ese país en el mes de noviembre de 2017.<sup>181</sup> Asimismo, la Corte y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos han señalado el incumplimiento de la República Dominicana con esos estándares, tanto en informes de país<sup>182</sup> como en una sentencia del Tribunal Interamericano.<sup>183</sup>

En contraste con la experiencia dominicana, otros Estados han adoptado medidas para garantizar el derecho a la nacionalidad sin discriminación. Por ejemplo, muchos miembros de la comunidad indígena Ngöbe-Buglé, nacidos en Costa Rica de padres panameños no estaban registrados en el momento del nacimiento y tuvieron dificultades para obtener certificados de nacimiento. Para abordar este tema, el ACNUR y el Tribunal Electoral de Costa Rica firmaron un Memorando de Entendimiento y lanzaron el proyecto *Chiriticos*,<sup>184</sup> a partir del cual se enviaron equipos a las fincas de café donde vive y trabaja la comunidad indígena Ngöbe-Buglé, para verificar las inscripciones en los registros civiles de Costa Rica y Panamá y proceder con el registro de nacimiento tardío en caso necesario.<sup>185</sup>

Por otra parte, en Chile, con el programa “Chile reconoce” desde el 2016 se estableció un proyecto interinstitucional para confirmar la nacionalidad chilena de un gran número de personas inscritas entre 1995 y 2014 bajo la figura de hijos de extranjeros transeúntes (HET), categoría que expuso a este grupo poblacional a la condición de apatridia.

En el caso de Brasil y México, sus marcos normativos permiten que sus nacionales residentes en el extranjero puedan registrar a sus hijos aún cuando estos últimos hayan nacido fuera del territorio nacional.

*Acción 6: Facilitar la inscripción universal de nacimientos y el otorgamiento de documentación, implementando las actividades propuestas en la Conclusión N° 111 del Comité Ejecutivo del ACNUR, impulsada por América Latina y el Caribe.*

Estas actividades podrán incluir, entre otras:

- la adopción de procedimientos administrativos simplificados,
- la organización periódica de campañas de sensibilización y actividades de divulgación comunitarias,
- la aplicación de medidas apropiadas para garantizar que se llegue a zonas rurales o remotas, por ejemplo mediante unidades móviles de registro.

Existen experiencias de marcos normativos y prácticas administrativas favorables para este indicador: las de Costa Rica, Chile, Brasil y México, que permiten el registro de personas nacidas en el extranjero facilitando que los hijos de nacionales lo tengan a través de procedimientos administrativos simplificados. Para identificar los avances, la Red ANA en cada indicador expone la experiencia que los muestra de la siguiente manera:

<sup>181</sup> Comité de Derechos Humanos de la ONU, Observaciones finales sobre el sexto informe periódico de la República Dominicana, 121º Período de Sesiones, CCPR/c/DOM/CO/6, 9 de noviembre de 2017. Disponible en: [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/DOM/INT\\_CCPR\\_COC\\_DOM\\_29450\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CCPR/Shared%20Documents/DOM/INT_CCPR_COC_DOM_29450_S.pdf)

<sup>182</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Situación de derechos humanos en República Dominicana, OEA/Ser.L/V/II Doc. 45/15, 31 de diciembre de 2015, p. 92 y siguientes. Disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/RepublicaDominicana-2015.pdf>

<sup>183</sup> Corte IDH. Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas Vs. República Dominicana. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282, párrs. 320 a 329.

<sup>184</sup> Ver: Tribunal Supremo de Elecciones de la República de Costa Rica. Proyecto Chiriticos. Disponible en: <http://www.tse.go.cr/chiriticos.htm>

<sup>185</sup> Ver: Presidencia de la República de Costa Rica. Comunicados. “Reducción riesgo de apatridia: Proyecto de determinación de nacionalidad, registro tardío de nacimiento y documentación para la población NgöbeBuglé.” Disponible en: <http://presidencia.go.cr/prensa/comunicados/reduccion-riesgo-de-apatridia-proyecto-de-determinacion-de-nacionalidad-registro-tardio-de-nacimiento-y-documentacion-para-la-poblacion-ngobe-bugle/>

Indicador	Experiencia
I) Existencia de normatividad y mecanismos que faciliten la inscripción universal y el otorgamiento de documentación.	Existen experiencias de marcos normativos y prácticas administrativas favorables para este indicador en Brasil, Costa Rica, Chile, Colombia y México.
II) Adopción de procedimientos administrativos simplificados para la inscripción universal.	En Costa Rica con la adopción del Plan Chirriticos y Chile con el programa “Chile reconoce”. Colombia permite que los extranjeros residentes en Colombia inscriban a los hijos nacidos en territorio colombiano.
III) Existencia de campañas de sensibilización y actividades de divulgación comunitarias sobre la importancia de la inscripción universal.	
IV) Existencia de medidas que garanticen la inscripción universal en zonas rurales o remotas (unidades móviles de registro).	

*Acción 7. Otorgar facilidades para la naturalización de acuerdo con el artículo 32 de la Convención de 1954.*

Respecto a esta acción, propuesta en la Convención de 1954, se han dado algunos avances desde el marco normativo y las prácticas administrativas desarrolladas en

algunos Estados que han mostrado efectos positivos en la reducción del fenómeno de apatridia. Destacan las experiencias de Brasil, Costa Rica y Chile en estos ámbitos. En estos dos últimos Estados a través del proyecto *Chirriticos* y “Chile reconoce”, descritos anteriormente.

Indicador	Experiencia
I) Existencia de procedimientos que facilitan la naturalización de personas apátridas migrantes.	El claro ejemplo de un país que permite esto es Brasil, con un marco normativo para confirmar la nacionalidad, por ejemplo a través de la facilitación del registro tardío de nacimiento. Igualmente en México por medio de la legislación creada para el registro vía consular.
II) Existencia de mecanismos nacionales para probar la nacionalidad.	En Colombia, la Circular 059 de 2015 aclaró la relación entre la inscripción en el registro civil y la nacionalidad en la ley colombiana. Estableció que los niños nacidos en Colombia de extranjeros con visa temporal pueden obtener la nacionalidad colombiana, siendo su inscripción en el registro civil una prueba legal suficiente. Este fue un cambio positivo, puesto que antes la única prueba de domicilio aceptable era la visa de residente. <sup>186</sup> Esta Circular dejó en claro que la ley no requería que los extranjeros tengan una visa de residencia para demostrar su domicilio legal, sino que es posible inscribir un hijo de extranjeros con otro tipo de visas que demuestren el domicilio sin ser de residencia. <sup>187</sup>

<sup>186</sup> UNHCR, ACNUR reconoce labor de la Registraduría Nacional y la Cancillería por sus esfuerzos para erradicar las causas de apatridia en Colombia, 12 de enero de 2016, disponible en: <http://www.registraduria.gov.co/ACNUR-reconoce-labor-de-la.html>.

<sup>187</sup> UNHCR, Circular 059. Buena práctica del Estado Colombiano para mitigar los riesgos de apatridia. 2015. Disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/circular-059-buena-practica-del-estado-colombiano-para-mitigar-los-riesgos-de-apatridia/>

III) Acceso efectivo a los mecanismos nacionales existentes para probar la nacionalidad.

Colombia permite que el registro civil y la declaración contenida en él sean prueba suficiente para obtener la nacionalidad, en el caso de extranjeros que se encuentran en el territorio.

IV) Existencia de acuerdos de cooperación binacional para la adquisición de documentos que faciliten la confirmación de nacionalidad.

El Proyecto *Chiriquíticos* y el acuerdo de entendimiento entre Panamá y Costa Rica da solución para que se confirme la nacionalidad de hijos de personas indígenas pertenecientes a la Comunidad Ngöbe-Buglé que se movilizan en un área de binacional.

*Acción 8. Facilitar el restablecimiento o recuperación de la nacionalidad, mediante legislación o políticas inclusivas; en especial el restablecimiento automático de la nacionalidad como remedio para aquellos casos en los que la persona hubiera sido privada arbitrariamente de la nacionalidad.*

Sobre esta acción en la actualidad no existe información que se haya producido durante el periodo y en la cual se evidencie que los Estados de la región han avanzado en ello.<sup>188</sup>

#### *Conclusiones y observaciones*

En la región de América Latina y el Caribe se han dado algunos avances para la protección de personas en situación de apatridia, en el contexto de la campaña global para la erradicación de este fenómeno y del cumplimiento de los compromisos adoptados por el Programa de Acción de Brasil. Entre los más importantes destacan los diversos logros alcanzados en el ámbito de la prevención, la protección y la resolución de situaciones de apatridia.

Este informe muestra la diversidad de experiencias y esfuerzos en la región para erradicar la apatridia en la región, con la intención de lograr ser la primera a nivel global en alcanzar la erradicación de la apatridia. En algunos casos los avances han sido significativos, en tanto que las diversas acciones adoptadas por los Estados han apuntado a distintos niveles de respuesta respecto a las acciones planteadas en el PAB y en la campaña global transnacional para erradicar la apatridia.

En dichos casos, las políticas adoptadas muestran un enfoque integral en la región para alcanzar logros del PAB. En este ámbito destacan las acciones de Costa Rica, dado que además de desarrollar un marco normativo sólido para la determinación de la apatridia y la protección de personas bajo la condición de apátridas, se diseñaron procesos administrativos para proteger a niños en condición de riesgo de apatridia.

Igualmente, Chile ha desarrollado un programa para reconocer a los hijos de extranjeros en tránsito, a quienes se había puesto en situación de riesgo de apatridia al aplicar medidas restrictivas de reconocimiento de la nacionalidad. A esto se suman los esfuerzos de Brasil, Ecuador y Perú, que han desarrollado marcos normativos para evitar la situación de apatridia que incluyen procedimientos para el reconocimiento de la misma y de garantías para la protección de personas en esa situación.

Adicionalmente, resalta la acción emprendida por Chile para la adhesión a las Convenciones respecto a la apatridia de 1954 y 1961, así como el esfuerzo de Haití que ha manifestado su interés de ratificar dichas convenciones. En cuanto a proyectos de marcos normativos en la región, se espera que en los próximos años Argentina, Paraguay y Uruguay logren concretar la aprobación de dichos marcos normativos. En contraste, algunos Estados, como la República Dominicana, las Bahamas y Estados Unidos, han hecho poco hasta el momento para avanzar en la consecución de los objetivos del PAB.

<sup>188</sup> Los indicadores para esta acción son los siguientes: I) Existencia de normativa y procedimientos para la recuperación o adquisición la nacionalidad de personas que la hayan perdido, y II) Existencia de normativa y procedimientos compatibles con los estándares del derecho internacional para la recuperación de la nacionalidad en casos de privación arbitraria (restablecimiento automático).

Los retos en la región para los próximos años serán la documentación y la generación de datos estadísticos para determinar los países donde se deben hacer los mayores esfuerzos para prevenir y resolver la situación de personas en situación o en riesgo de apatridia. Además, será necesario continuar apoyando iniciativas para dar pasos firmes hacia la erradicación de este fenómeno, como realizar campañas de incidencia para que Estados como República

Dominicana, Haití y Venezuela se adhieran a la Convención de 1954.

La sociedad civil puede seguir colaborando en la documentación del contexto y el apoyo técnico a los Estados en la consecución de los logros del PAB. Además, la Red ANA seguirá consolidando los esfuerzos sobre la documentación y el análisis del contexto, así como la asistencia técnica y la incidencia política, para que dentro del plazo del PAB se logre erradicar la apatridia.

## IV. RECOMENDACIONES Y PROPUESTAS GENERALES

La sociedad civil hace las siguientes recomendaciones y propuestas para trabajar en los siguientes tres años de implementación del Plan de Acción de Brasil.

A. Fortalecer los recursos humanos y financieros de las Comisiones Nacionales de Refugiados (CONARE) en el corto plazo, con miras a aumentar su presencia y capacidades en todo el país y en especial a lo largo de las principales rutas migratorias.

B. Crear condiciones que aseguren reuniones periódicas entre la CONARE, autoridades migratorias, defensorías, ACNUR y sociedad civil, para impulsar la revisión de la calidad de los procedimientos de asilo, especialmente en los temas de debido proceso, acceso a representación legal, enfoque diferenciado en todas las actuaciones y acceso a un recurso de revisión efectivo. Para esta revisión es necesario considerar buenas prácticas y experiencias en la región.

C. Implementar campañas de difusión sobre el acceso a la protección internacional, así como garantizar que dicha información se entregue a toda persona extranjera que ingrese al territorio, para que pueda hacer de inmediato una solicitud formal de asilo. Estas campañas se deberán dirigir tanto a la población como a los funcionarios públicos.

D. Afinar los mecanismos por medio de los cuales el Estado recaba datos, para que proporcione información actualizada y desagregada sobre el acceso a servicios de salud, educación, vivienda y empleo, en particular en las zonas fronterizas. Es importante también obtener datos sobre las contribuciones económicas, sociales y culturales de las poblaciones refugiadas en el país.

E. Construir de manera colectiva espacios de trabajo que permitan progresivamente garantizar la inclusión de la población solicitante de asilo y refugiada en las políticas sociales existentes en cada país, y diseñar aquellas que sean necesarias a fin de que los Estados cumplan con los compromisos internacionales asumidos en términos de integración local.

F. Analizar las experiencias y buenas prácticas que han tenido otros países de la región en los rubros de la no-detención migratoria; e implementar programas piloto de alternativas a la detención migratoria, privilegiando poblaciones en situación de vulnerabilidad.

G. Establecer certificaciones en temas de protección internacional, como parte de un programa general de capacitación continua para funcionarios públicos, especialmente en zonas fronterizas.

H. Desarrollar acciones de integración sostenible y duradera apoyadas por políticas y recursos públicos en la recepción, acompañamiento e integración de las personas refugiadas, que incluyan capacitación profesional, proyectos de autogeneración de ingresos, homologación de títulos profesionales, cursos de idioma y procedimientos de naturalización accesibles.

I. Abrir espacios de intercambio cultural en las comunidades de acogida y en planteles educativos a fin de promover la inclusión y la interculturalidad, así como combatir la xenofobia.

J. Reconocer plenamente el desplazamiento forzado interno mediante el establecimiento de sistemas de recolección de datos respecto al número de personas en esta situación, considerando sexo, edad y etnicidad, para así comenzar a monitorear las condiciones en

que esta población se está desplazando, en especial en el norte de Centroamérica, México y Colombia.

K. Avanzar en la ratificación de convenciones y tratados internacionales, como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, su respectivo protocolo de 1964, la Convención contra la Tortura y la Convención Interamericana de Derechos Humanos, y adoptar la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena de 1984, en particular en la subregión del Caribe.

L. Continuar los esfuerzos por visibilizar la apatridia en la región, para desarrollar medidas que permitan minimizar los riesgos y las situaciones de apatridia, y también impulsar la adopción de la Convención de Nueva York de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas por los países que aún no son parte.



Este informe fue realizado con el apoyo financiero de:



Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia  
Americas Network on Nationality and Statelessness  
Réseau des Amériques sur la Nationalité et l'Apatriété  
Rede das Américas sobre Nacionalidade e Apátrida



Por un derecho a la nacionalidad para todos  
For a right to nationality for all  
Pour un droit à la nationalité pour tous et toutes  
Para um direito à nacionalidade para todos

