

# INICIATIVA CARTAGENA +30

La protección internacional  
y la efectiva integración:  
recomendaciones de la  
sociedad civil frente a las  
dimensiones actuales del  
asilo y la apatridia en  
América Latina y el Caribe

(Este documento está abierto a nuevas adhesiones por parte  
de las organizaciones que concuerden con sus enunciados)

MARZO 2014

Coordinación general: Karina Sarmiento (AAE)

Equipos de trabajo de investigación, sistematización y redacción:

AAE: Karina Sarmiento, Laura Belfiore, Liz Willis, Paola Santamaría, Morris Weißelberg, Lena Goergen, Timoteo Shoffner, Sebastian Muy, Sophie Dekker y Kate Lewis

Sin Fronteras I.A.P. Nancy Pérez, Diana Martínez, Alejandra Macías y Karla Meza

USCRI: Esmeralda López

ACAI: Gloria Maklouf y Cristina Sousa

HIAS REGIONAL:

Equipo Argentina: Dora Castro, Carolina Palermo, Tamara Kogan, Adrián Zotelo, Alicia Tomé, Karina Belfor, Corina Lang

Equipo Ecuador: Sabrina Lustgarten, Ana Maria Proaño

Equipo Venezuela: Monica Sihman, Maricela Parra, Isabel Altuve, Jenny Chaparro, Delisbeth Villalobos, Eliaysela Cabrera, Angélica Sarmiento, Mari Cruz Luzardo, Maikelys Pacheco, Katiana Chacín

Equipo Panamá: Caridad García, Carlos Smith, Alexander Gracia, Ana Mercedes García de Paredes, Isabel Altuve

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova: Diego Lorente, Santiago Martínez Junco, Ana Isabel Nigenda, María de Lourdes Rosas y Fermina Rodríguez

Organizaciones convocantes:

HIAS-Regional Latinoamérica, Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), Coalición Internacional contra la Detención (IDC), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IDMH), Asylum Access Ecuador (AAE), Sin Fronteras I.A.P., United States Committee for Refugees and Immigrants (USCRI), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Help for Progress, Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Cidehum), Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), Hermanas Scalabrinianas de Costa Rica, Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador, Project Counselling Service (PCS)-Oficina Regional para Centroamérica y México con sede en Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (Incedes), Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (Fonamih), Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Foro Migraciones de México, Consejo Evangélico Pro Alianza Denominacional (CEPAD), Centro de Asistencia Legal Popular (Cealp), Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados en República Dominicana (Menamird), Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (Sedhu), Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

Creación de imagen Iniciativa Cartagena+30: Sandra ten Zijthoff

**Contacto:** [iniciativa.cartagena@asylumaccess.org](mailto:iniciativa.cartagena@asylumaccess.org)

# Índice

<b>Resumen ejecutivo .....</b>	<b>5</b>
Recomendaciones.....	9
<b>Introducción .....</b>	<b>12</b>
<b>1. La Declaración de Cartagena: un hito en la protección internacional en las Américas.....</b>	<b>15</b>
<b>2. Problemáticas del contexto sociopolítico actual que repercuten en el espacio humanitario de la región.....</b>	<b>19</b>
Desplazamiento forzoso en la región: violencia y conflictos internos .....	19
Megaproyectos.....	23
Desastres naturales .....	24
Feminicidio y violencia basada en género .....	25
Los niños, niñas y adolescentes no acompañados/as .....	27
Personas defensoras de derechos humanos .....	29
Flujos migratorios mixtos extracontinentales.....	30
<b>3. Desafíos y buenas prácticas para la protección internacional en América Latina y el Caribe .....</b>	<b>32</b>
Acceso al asilo y calidad de los procedimientos de determinación de la condición de personas refugiadas.....	33
Fronteras, flujos migratorios mixtos e identificación oportuna .....	33
Procedimientos de determinación de la condición de la persona refugiada justos y eficientes: aportes para la armonización de la normativa regional.....	38
La detención administrativa y el dilema de las estaciones / albergues / centros migratorios.....	46
Una necesidad permanente: la capacitación continua a los/as funcionarios gubernamentales .....	48
Hacia la integración y creación de oportunidades: derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación.....	52

La importancia de la documentación para la protección efectiva.....	52
Derecho al trabajo.....	55
Derecho a la salud.....	57
Derecho a la educación.....	59
Derecho a la vivienda.....	60
La no discriminación: un desafío para la integración.....	62
Acceso a la residencia permanente y la naturalización.....	63
<b>4. La situación de apatridia en América Latina y el Caribe.....</b>	<b>66</b>
<b>5. Coordinación entre instituciones del Estado, organismos internacionales y sociedad civil.....</b>	<b>69</b>
<b>6. Recomendaciones: un nuevo marco de protección internacional basado en la solidaridad, diversidad, convivencia armónica y la justicia social.....</b>	<b>72</b>
<b>7. Organizaciones convocantes.....</b>	<b>75</b>
<b>ANEXO 1. Metodología para la elaboración del documento.....</b>	<b>88</b>
1. Entrevistas a las organizaciones de la sociedad civil participantes e informes producidos.....	88
Entrevistas a líderes de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales:.....	88
2. Grupos focales o diagnósticos participativos con población refugiada, desplazada interna y apátrida.....	90
Grupos focales.....	91
<b>ANEXO 2. La Declaración de Cartagena y su aplicación regional.....</b>	<b>94</b>
Países que la incorporan directamente.....	94
Países que incorporan elementos de la definición de Cartagena.....	96
Países que no incorporan elementos de la definición de Cartagena.....	98

## Resumen ejecutivo

Los 30 años de la Declaración de Cartagena representan una oportunidad para el análisis de los avances, retos y desafíos presentes frente a la protección internacional e integración efectiva de población solicitante de asilo, refugiada, y apátrida en la región. El documento **Iniciativa Cartagena +30** es el producto del esfuerzo de varias organizaciones y personas sujetas a protección internacional de 14 países de la región. Este documento entrega propuestas para propiciar un diálogo que nos permita conseguir una agenda de protección internacional para los próximos diez años en la región (*Declaración de Brasilia*), construida desde el intercambio activo de cada uno de los actores y afrontando de manera transparente las actuales dimensiones del asilo y la apatridia en la región. Este documento se basa en entrevistas e informes de personas y organizaciones que lideran procesos de protección e inclusión social y con grupos focales con personas que actualmente están viviendo bajo la protección internacional en: México, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Belice, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, Brasil, Uruguay y Argentina. Los insumos fueron sistematizados para trazar las problemáticas que impactan el espacio de protección en la región y por otra parte, trazar los desafíos comunes de la práctica de implementación de acciones gubernamentales para la protección internacional.

América Latina se ha caracterizado por ser pionera en la protección frente al asilo. Una revisión de la evolución del contexto de la protección otorgada a personas solicitantes de asilo y refugiadas en América Latina y el Caribe, permite observar el enfoque único y progresista al enfrentar la crisis, y lograr la articulación regional para encontrar soluciones de consenso. La Declaración de Cartagena, constituye uno de los hitos que de esta tradición. El desarrollo normativo regional, conjuntamente con una comprensión integral y contemporánea de la Convención de 1951, nos permite contar con el marco jurídico, adecuado para enfrentar las problemáticas que enfrenta hoy, el espacio humanitario en la región.

El documento aborda la importancia de la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el fin de brindar estrategias concretas y viables de políticas públicas integrales que sean coherentes con la tradición de las Américas en materia de protección internacional. El carácter multidimensional y multisectorial de la migración forzada y los retos para la protección internacional, requieren mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias involucradas en su atención, donde existen ya experiencias pero se requiere fortalecerlas.

Entre las problemáticas que impactan el espacio humanitario en la región, las personas y organizaciones que participaron en este proceso señalan:

- ▲ **La violencia, el crimen organizado y el desplazamiento interno.** afectando por una parte a los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras); México, ha experimentado un aumento de violencia en el marco del creciente poder de los carteles criminales y la llamada "guerra

contra el narcotráfico”, y el Conflicto armado interno que se vive en Colombia, que ha desplazado a miles de personas hacia otras ciudades dentro del mismo país o hacia otros países en la región, caracterizado por violación sistemática de los derechos humanos.

- ▲ **Megaproyectos.** En varios países de la región, entre ellos, Guatemala, El Salvador, Colombia y otros, el desarrollo de megaproyectos apoyados por compañías transnacionales, ha llevado al desplazamiento forzado, en especial de poblaciones Indígenas.
- ▲ **Desastres naturales.** El desplazamiento forzado como consecuencia de desastres naturales, (incendios, inundaciones, terremotos, tormentas) es un fenómeno que afecta a la región. El terremoto en Haití del 2010 destruyó más de 1 millón de hogares y provocó una de las mayores crisis de desplazamiento en la región.
- ▲ **Feminicidio / Violencia basada en género.** La violencia basada en género constituyen una forma de persecución permanente y creciente en la región Algunos países de la región cuentan con las tasas de feminicidio más altas en el mundo. La persecución basada en género afecta a las mujeres, y a personas homosexuales, lesbianas, tránsgendero, transexuales e intersex.
- ▲ **Niños, niñas y adolescentes no acompañados/as.** El incremento de casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados/os y separados se menciona a lo largo de las entrevistas realizadas en la región, siendo este uno de los retos anticipados a la protección a nivel regional. Sus causas estructurales son las mismas que provocan la migración forzada de personas adultas pero se incrementan los riesgos debido a su condición de menores de edad.
- ▲ **Personas defensoras de derechos humanos.** Se reportan amenazas e intimidaciones en varios países de la región en contra de organizaciones civiles, activistas y defensores/as de los derechos de la población migrante, refugiada y apátrida.
- ▲ **Flujos migratorios mixtos extracontinentales.** En la actualidad, en nuestra región estamos asistiendo a un proceso de crecimiento de las migraciones extracontinentales, es decir, personas migrantes provenientes de otras regiones dejan sus países en busca de oportunidades en el continente americano, por múltiples causas, muchas vinculadas entre sí y donde se entremezclan motivos económicos, sociales y políticos. En muchos países, las autoridades no demuestran capacidad para atender a la población migrante y refugiada extracontinental.

El documento, en su parte central, **analiza los desafíos y buenas prácticas frente a:**

1. **El acceso al asilo y la calidad de los procedimientos de determinación de la condición de personas refugiadas,** que debe ser evaluado tanto desde el cumplimiento de estándares regionales e internacionales, así como en la práctica del procedimiento - es importante señalar el declive de las tasas de reconocimiento de la condición de persona refugiada en algunos países de la región-. Se destaca el compromiso asumido por los Estados del MERCOSUR ampliado en la Declaración de Principios del MERCOSUR sobre la Protección Internacional de los Refugiados, en donde los Estados se responsabilizaron a adoptar medidas comunes que permitan la identificación de personas que necesitan protección internacional en el contexto del aumento y complejidad que imponen los flujos mixtos. Así mismo, la aprobación de los “Lineamientos regionales para la identificación preliminar de migrantes en condición de vulnerabilidad” en la XVIII Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, en junio del 2013.

- (a) Un tema común en los diferentes países de la región analizados es la dicotomía entre la seguridad nacional y la protección internacional, particularmente observada en los distintos controles de frontera (terrestre, marítima y aeroportuaria), siendo éste uno de los retos principales que enfrenta la región. Los Estados tienen, por una parte, un interés legítimo en materia de seguridad nacional, pero éste debe incluir su obligación frente a la protección internacional de personas que por diversas causas la requieran en el marco del debido proceso.
- (b) En la práctica existen grandes discrepancias en la aplicación de los derechos consagrados en las legislaciones nacionales en lo referente a procedimientos justos y eficientes en el proceso de determinación de la condición de la persona refugiada y el respeto al derecho a la no-devolución. Los desafíos para la provisión de un proceso justo incluyen: los procedimientos de admisibilidad, los plazos cortos para solicitar asilo, la falta de asesoría y representación legal, entrevistas inadecuadas, limitaciones al derecho de revisión o apelación y plazos largos para recibir respuestas a una solicitud. Es fundamental que poderes judiciales de las regiones tomen un papel más protagónico y fortalezcan la emisión de criterios y herramientas jurisprudenciales con enfoque de derechos humanos que consoliden el cambio del paradigma que reconoce a las personas sujetas de protección internacional como sujetas de derechos.
- (c) En la región persisten normas jurídicas, políticas y prácticas gubernamentales que habilitan la detención de personas por motivos migratorios, frecuentemente en razón de su situación migratoria irregular. En los casos más graves, nos enfrentamos ante la potestad de detener y sancionar penalmente la migración irregular como en el caso de Belice. En otros casos como México, Costa Rica, Guatemala, Ecuador y Honduras, se posibilita o habilita la privación de la libertad con carácter administrativo-migratorio, y en algunos otros, la detención por motivos migratorios se práctica discrecionalmente en comandancias de policía u otros espacios que no cumplen con las condiciones mínimas de alojamiento para su estancia.
- (d) Un desafío permanente para el ejercicio de derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, que condiciona los puntos descritos anteriormente, es el de contar con funcionarios/as capacitados/as en materia de refugio y derechos humanos en los diversos puntos de entrada de frontera, en las diferentes dependencias que proveen servicios públicos y particularmente en los órganos de adjudicación de la condición de refugiado/a. Este, sin duda alguna, es un gran reto que ha sido señalado a lo largo de las entrevistas y grupos focales en la región. Si bien existen esfuerzos para proveer formación a los/as funcionarios/as, el reto está en convertir la formación en una acción permanente, continua y sostenible.

**2. La integración y creación de oportunidades sin discriminación para las personas sujetas a protección internacional (derechos económicos, sociales y culturales).** Si bien, son muchos los ejemplos de buenas prácticas en la región desde el derecho al trabajo para personas solicitantes de asilo hasta programas de vivienda y acceso a la educación, se vienen fortaleciendo en la región, aún se enfrentan desafíos frente al ejercicio efectivo de estos y la barreras que imponen trámites burocráticos que complican su implementación.

- (a) La documentación que se otorga a las personas solicitantes de asilo y refugiadas es un tema de gran preocupación para las organizaciones de sociedad civil y población en protección internacional en casi todos los países participantes, con excepción de Uruguay. En Uruguay, el documento de identidad otorgado tanto a personas refugiadas y solicitantes de asilo no incluye el término *refugiado* y es el mismo documento que recibe cualquier persona nacional o extranjera, evitando situaciones de discriminación y limitaciones en el ejercicio de derechos.

- (b)** En muchos de los países, el derecho al trabajo para las personas refugiadas está integrado como un derecho en sus legislaciones, sin embargo el reto se centra en el acceso al mercado laboral y las condiciones de empleo. El primer tema identificado es la diferencia entre la persona solicitante de asilo y la persona refugiada. En cuanto a las personas solicitantes de asilo, este derecho está otorgado en Ecuador, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Brasil. En otros casos, por ejemplo en Guatemala, Panamá, México y República Dominicana, las personas solicitantes de asilo están imposibilitadas de trabajar hasta tanto su condición de persona refugiada sea reconocida. Durante este período de espera, el cual puede extenderse por meses o incluso años, la persona se ve forzada a realizar actividades económicas en la informalidad, siendo muchas veces víctima de explotación laboral.
- (c)** El acceso al sistema de salud pública gratuita para las personas solicitantes de asilo y refugiadas está garantizado en casi todos los países. Es decir, existe la garantía a la atención primaria en centros de salud de la red estatal y, en muchos casos, también hay programas de apoyo específico para personas con enfermedades graves, como el cáncer, y otros programas específicos para personas con discapacidad.
- (d)** Si bien existen barreras en algunos países en cuanto al acceso, homologación de títulos, y otras, la población refugiada cuenta con acceso a la educación pública gratuita en Argentina, Brasil, Uruguay, Ecuador, México, Venezuela, Panamá, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, en algunos casos incluso durante la etapa de elegibilidad del proceso de determinación de la condición de refugiado. Asimismo, en otros como Argentina, Ecuador, Uruguay y Brasil, se garantiza la educación universitaria. En el caso de Costa Rica también la garantiza, sin embargo tiene que contar con los títulos de bachillerato legalizados en su país de origen o debidamente apostillados.
- (e)** En los países analizados, es un desafío para las personas solicitantes de asilo y refugiadas encontrar una vivienda accesible en buenas condiciones y en barrios seguros. Algunas de las dificultades vividas por la población refugiada a la hora de acceder a una vivienda digna en México, Panamá, Venezuela, Ecuador, Brasil y Costa Rica son el pago de anticipo de arriendo, mensualidades y garantías excesivas debido a su nacionalidad y/o condición migratoria y la no devolución de garantías sobre pretexto de deportación o denuncia ante las autoridades migratorias. La población refugiada a veces opta por vivir en áreas en gran desventaja socioeconómica, poniendo en riesgo su seguridad personal.
- (f)** La discriminación hacia la población sujeta a protección internacional es un fenómeno presente en la mayoría de los países consultados. Los/as ciudadanos/as en los países de acogida desconocen las razones que conllevan a una persona a solicitar asilo y asocian su significado con criminales, delincuentes y vinculados a temas políticos.
- (g)** Las prácticas de residencia permanente y naturalización, como soluciones duraderas, están disponibles en casi todos los países. Sin embargo, muchas veces el desafío se encuentra en el costo del procedimiento, que limita su uso.



**3. La situación de la apatridia,** que se está viviendo en varios países del Caribe, en particular en República Dominicana. Se destaca la larga tradición de prevención de la apátrida en la región, haciendo énfasis en la situación actual que se está viviendo en República Dominicana, que ha culminado en la expatriación de miles de descendientes de inmigrantes haitianos que habían residido en el país entre 1929 y 2007, generando el problema de apátrida más grave en las Américas, es un tema que preocupa a toda la región por igual.

## RECOMENDACIONES

Las organizaciones de la sociedad civil y la población en protección internacional, parte de esta iniciativa, hemos preparado estas recomendaciones basándonos en buenas prácticas en marcha, a fin de avanzar en una discusión productiva con nuestros gobiernos y ACNUR. Pretendemos también lograr acuerdos que viabilicen estrategias integrales para la protección internacional, con acuerdos concretos y mecanismos de seguimiento tripartito, que permitan construir certezas para la protección de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apartidas en la región.

1. Reconocer que tanto en situaciones de guerra como en la violencia generalizada las personas pueden verse obligadas a huir a causa de un temor fundado de persecución por motivos establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951, y en consecuencias dichas circunstancias implican avanzar hacia una comprensión integral y contemporánea de los retos para la protección internacional que enfrenta la región.
2. Avanzar con los esfuerzos encaminados hacia la armonización de las legislaciones en materia de asilo y apatridia en la región, para fortalecer las estructuras de protección e integración. En base a la búsqueda de soluciones humanitarias innovadoras para problemas y necesidades contemporáneas que viven las personas sujetas de protección internacional, como puede ser la facilidad de movilidad entre países al no encontrar condiciones suficientes para su integración en el país inicial que le otorgó el asilo, analizando seriamente la factibilidad de la portabilidad del derecho (mantener la condición de refugiado), reconociendo que el sujeto de los derechos es la persona.
3. Adoptar de manera urgente políticas migratorias respetuosas de los derechos humanos y en coherencia con la Proclama de América Latina y el Caribe como zona de Paz, suscrita por los Estados Miembros de la CELAC (enero de 2014). Para ello es preciso mejorar y democratizar de modo integral el sistema de ingreso de las migraciones creando un marco jurídico amplio, diversificado y común que sea capaz de ofrecer respuestas basadas en el reconocimiento de un abanico de derechos básicos e innegociables que, a su vez, permitan una identificación de las necesidades específicas de protección de las personas, entre ellas las solicitantes de asilo y refugiadas, frente a las dinámicas complejas de los flujos mixtos.
4. Reconocer la importancia de la sociedad civil y su rol en la lucha por los derechos de las personas migrantes en general y en particular de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas en la región, a fin de desplegar trabajos coordinados que favorezcan la democratización de los procesos de evaluación y de toma de decisiones comprometidas en la protección internacional de las personas. En este sentido, se recomienda fuertemente la creación de mecanismos tripartitos de seguimiento de las metas propuestas para los próximos 10 años, incluyendo sistemas de evaluación con indicadores que permitan evaluar el grado de protección e inclusión de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en todos los ámbitos, políticos, sociales y culturales.

5. Contar con procedimientos de determinación de la condición de refugiado justos y eficientes, que garanticen la incorporación de las garantías de debido proceso, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pacheco Tineo vs Bolivia, tales como la representación legal y el fortalecimiento de una segunda instancia de apelación independiente, que incluya la revisión judicial.
6. Implementar en todos los países de la región la experiencia de *Iniciativa para el Aseguramiento de la Calidad en Procedimientos de Asilo*, QAI, por su siglas en inglés, la cual apunta a incrementar los estándares procedimentales de las diferentes etapas (recepción, registro, entrevista, decisión y apelación), contando con la creación y homogenización de las estadísticas confiales y oficiales en cada uno de los países. Es importante asegurar el rol de monitoreo de sociedad civil de las recomendaciones que se emanen de este proceso.
7. Fomentar el diálogo y la participación efectiva de las propias personas solicitantes y refugiadas, a fin de desplegar un trabajo coordinado que favorezca su fortalecimiento e integración.
8. Concretar estrategias regionales para fortalecer institucionalmente y promover una descentralización estratégica, de las comisiones nacionales encargadas del procedimiento de determinación de la condición de la persona refugiada, a través de la capacitación sistemática de sus funcionarios/as en una escala regional y el intercambio de experiencias para cumplir con los estándares regionales e internacionales en materia de refugio, con vistas a lograr la *plena autonomía* en relación a las agencias o instituciones que se encargan de la gestión de las migraciones (cuyo enfoque normalmente es instrumental) y que en general se encuentran en la órbita de Ministerios con fuerte impronta de *seguridad*.
9. El respeto irrestricto del principio de no detención por motivos migratorios, ni siquiera como medida de último recurso, pues en términos generales es una violación de los derechos humanos que a su vez condiciona la posibilidad de petitionar asilo. Como lo han demostrado distintos estudios las personas que se encuentran detenidas y que podrían solicitar asilo prefieren no hacerlo para no permanecer más tiempo encerradas.
10. Garantizar la aplicación del interés superior de los niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo, apátridas y refugiados, asegurando que cuenten con un tratamiento adecuado y sensible a la condición de género y a todos los factores que hacen de su experiencia migratoria diferente.
11. Adoptar el compromiso regional para la emisión de un documento de identidad para las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas, que garantice el ejercicio de derecho, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, que no incluya la referencia misma a la condición de la persona. La calidad de la documentación está estrechamente ligada a un exitoso proceso de integración, entendiendo por calidad, su emisión en tiempo, su validación por todos los sectores de la sociedad, su accesibilidad a bajo costo y la regularización de la permanencia en el país de manera certera.
12. Garantizar que la población en protección internacional se beneficie de los programas y subvenciones estatales ya establecidas (salud, empleo, vivienda) en igual de condiciones, a fin de garantizar la inclusión de toda la población solicitantes de asilo, refugiada y apátrida, a los servicios obligatorios sin discriminación. Así mismo se promueva en general la integración local (legal, socioeconómica y cultural), la naturalización, la repatriación voluntaria y el uso estratégico del reasentamiento.

- 13.** Avanzar en estrategias de acceso al empleo, formación profesional y apoyo a emprendimientos productivos (incluyendo el crédito) en el marco de programas gubernamentales en sus distintos niveles y de la iniciativa privada, que permitan la integración y combatir el empleo precario y la explotación laboral, en la línea de los esfuerzos ya realizados por algunos gobiernos de la región.
- 14.** Que los Estados asignen mayores recursos humanos y financieros y garanticen la no disminución de los mismos para la agenda de protección y atención a las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas, garantizando que la planificación y ejercicio de los mismos se realice de manera conjunta; gobierno, sociedad civil y organismos internacionales.
- 15.** Fortalecer los servicios de orientación, quejas y reclamos por discriminación y violaciones a derechos humanos, incluida la incorporación de apoyos de asistencia y compensación a las víctimas y sus familias. Fortaleciendo la articulación y el rol de las defensorías del pueblo y o defensa pública.
- 16.** Que los Estados, que todavía no lo han hecho, consideren su adhesión y/o ratificación de los instrumentos internacionales sobre apátrida, de tal forma que el continente americano avance decididamente hacia la erradicación de este fenómeno en el próximo decenio.

## Introducción

Los 30 años de la Declaración de Cartagena representan una oportunidad para el análisis de los avances, retos y desafíos presentes frente a la protección internacional e integración efectiva de población solicitante de asilo, refugiada y apátrida en América Latina y el Caribe. El documento *Iniciativa Cartagena +30* es el producto del esfuerzo de varias organizaciones y personas sujetas a protección internacional de 14 países de la región para proponer estrategias de cooperación en el marco de la responsabilidad compartida y la solidaridad internacional, ejercicio particularmente importante cuando avanzamos hacia espacios de integración regional.

En este sentido, el documento aporta al proceso de consolidación de la larga tradición de brindar protección internacional y adoptar medidas adecuadas para hacer realidad los derechos y la efectiva integración a la sociedad de acogida, de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas en América Latina y el Caribe, desde la realidad y visión de nuestra región, y ratificar nuestro compromiso frente a este reto. Este documento plantea propuestas para propiciar un diálogo que nos permita lograr la formulación de una agenda de protección internacional para los próximos diez años en la región (Declaración de Brasilia), construida desde el intercambio activo de cada uno de los actores y afrontando de manera transparente las actuales dimensiones del asilo y la apatridia en la región.

Este texto fue elaborado a partir de entrevistas e informes de personas y organizaciones que lideran procesos de protección e inclusión social y con grupos focales de personas que actualmente viven bajo la protección internacional en: México, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Belice, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, Brasil, Uruguay y Argentina.<sup>1</sup> Los insumos fueron sistematizados para trazar las problemáticas que impactan el espacio de protección en la región y, por otra parte, los desafíos comunes de la práctica de implementación de acciones gubernamentales para la protección internacional.

El documento comienza con una revisión de la evolución del contexto de la protección otorgada a personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas en América Latina y el Caribe, y el desarrollo normativo que ha dado el carácter único a la región, desde la Declaración de Cartagena hasta recientes desarrollos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Posteriormente se abordan las problemáticas que impactan el espacio humanitario en la región: la violencia, el crimen organizado y el desplazamiento interno en Centroamérica y México, así como el prolongado conflicto interno en Colombia, caracterizado por la violación sistemática de los derechos humanos; además, la realidad del desplazamiento forzado como

<sup>1</sup> Ver anexo 1: Metodología para la elaboración del documento.

resultado de megaproyectos y desastres naturales; la violencia basada en género y la persecución de personas defensoras de derechos humanos, por ejercer su activismo; los niños, las niñas y adolescentes no acompañados/as que cruzan las fronteras; y los flujos migratorios mixtos extracontinentales y sus necesidades particulares.

En su parte central, el documento analiza los desafíos y buenas prácticas frente a: (1) el acceso al asilo y la calidad de los procedimientos de determinación de la condición de personas refugiadas, que deben ser evaluados tanto respecto al cumplimiento de estándares regionales e internacionales, como por la práctica del procedimiento –es importante señalar la reducción en las tasas de reconocimiento de la condición de persona refugiada en algunos países de la región–;<sup>2</sup> (2) la integración y creación de oportunidades sin discriminación para las personas sujetas a protección internacional (derechos económicos, sociales y culturales); y (3) la situación de la apatridia, principalmente señalada por las organizaciones del Caribe, en particular de República Dominicana, y que requiere ser incluida con fuerza en nuestra agenda regional.

En la primera sección, se abordan los siguientes temas comunes con base en los países analizados: (a) el tema de las fronteras, los flujos mixtos e identificación oportuna y adecuada de población que requiere protección; (b) el debido proceso en los procedimientos de determinación de la condición de la persona refugiada; (c) la detención administrativa y el dilema de las estaciones, centros de detención o albergues migratorios; (d) y la necesidad permanente de la capacitación de funcionarios/as para asumir la protección internacional de manera efectiva. Se destaca el compromiso asumido por los Estados del Mercosur y por otros dos países, plasmado en la Declaración de Principios del *MERCOSUR* sobre la Protección Internacional de los Refugiados,<sup>3</sup> en donde los Estados se responsabilizaron de adoptar medidas comunes que permitan la identificación de personas necesitadas de protección internacional en el contexto del aumento y complejidad que imponen los flujos mixtos. Así mismo, sobresale la aprobación de los Lineamientos Regionales para la Identificación Preliminar de Migrantes en Condición de Vulnerabilidad en la XVIII Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, en junio de 2013.<sup>4</sup>

En la segunda sección, el enfoque está dirigido hacia: (a) el rol de la documentación en el ejercicio efectivo de derechos; (b) el acceso al empleo; (c) el derecho a la salud; (d) el derecho a la educación; (e) el derecho a la vivienda; (f) el impacto de la discriminación a la población sujeta a protección internacional; y (g) las prácticas de residencia permanente y naturalización, como soluciones duraderas. Son muchos los ejemplos de buenas prácticas en la región que abarcan desde el derecho al trabajo para personas solicitantes de asilo hasta programas de vivienda y acceso a la educación, que son una constatación que los desafíos actuales pueden ser superados.

En la tercera sección, se destaca la larga tradición de prevención de la apatridia en la región, haciendo énfasis en la situación que se está viviendo en República Dominicana, donde ha ocurrido la expatriación de miles de descendientes de inmigrantes haitianos que habían residido en el país entre 1929 y 2007, lo cual ha generado el problema de apatridia más grave en las Américas, tema que preocupa a toda la región por igual.

<sup>2</sup> Se observa este fenómeno en México, Costa Rica y Ecuador (ver sección 3, de este documento).

<sup>3</sup> Declaración de Principios del Mercosur sobre la Protección Internacional de los Refugiados, 2012. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9079> [consultada: 26 de enero de 2014].

<sup>4</sup> En la conferencia participaron los viceministros y jefes de Delegación de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana.

El documento aborda la importancia de la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y el ACNUR, con el fin de brindar estrategias concretas y viables de políticas públicas integrales que sean coherentes con la tradición en materia de protección internacional de las Américas. El carácter multidimensional y multisectorial de la migración forzada y los retos para la protección internacional requieren fortalecer los mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias involucradas en su atención.

Finalmente, se plantean recomendaciones que las organizaciones de la sociedad civil y la población necesitada de protección internacional, parte de esta iniciativa, hemos preparado basándonos en buenas prácticas en marcha, a fin de avanzar en una discusión constructiva con nuestros gobiernos y el ACNUR. Pretendemos también lograr acuerdos que viabilicen estrategias integrales para la protección internacional, con acuerdos concretos y mecanismos tripartitos de seguimiento, que permitan construir certezas para la protección de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas en la región.

# 1. La Declaración de Cartagena: un hito en la protección internacional en las Américas

América Latina se ha caracterizado por ser pionera en la protección del derecho al asilo de la persona perseguida. A principios de 1889, el Tratado Regional sobre Derecho Penal Internacional estableció que el asilo es una norma inviolable para aquellas personas que están siendo perseguidas por cuestiones políticas. Sus primeros desarrollos ya incluyeron conceptos tales como el carácter apolítico, humanitario e inviolable del asilo.<sup>5</sup> Durante la segunda mitad del siglo XX, el derecho al asilo en la región se mostró insuficiente frente a la presión de las crecientes demandas de asilo, producto de la Revolución cubana en los años sesenta y, una década después, de las represiones contra la oposición política en las dictaduras militares en el cono sur. En este periodo, los países de la región solicitan la cooperación del ACNUR y se generaliza la adhesión y/o ratificación de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967.

Más tarde, en el contexto de las guerras civiles de El Salvador, Guatemala y Nicaragua en los años ochenta,<sup>6</sup> la región mostró nuevamente un enfoque único y progresista al enfrentar la crisis y lograr la articulación regional para encontrar una solución consensuada. Esto permitió el desarrollo de un marco regional de protección que se adaptó a las exigencias impuestas por la situación de las personas refugiadas y desplazadas internas en la región. Estos esfuerzos se concretaron en la Declaración de Cartagena (1984), que amplió la definición de *persona refugiada* incluyendo la amenaza a la vida, seguridad o libertad por violencia generalizada, conflictos internos y violaciones masivas de los derechos humanos para garantizar protección internacional sin requerir un temor fundado de persecución.

La Declaración de Cartagena tuvo como antecedente la Conferencia sobre el Asilo y la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, desarrollada en México en junio de 1981 (también conocido como el Coloquio de Tlatelolco). En sus conclusiones se declaró que:

Es necesario extender en América Latina la protección que los instrumentos universales e interamericanos otorgan a refugiados y asilados, a todas aquellas personas que huyen de su país a causa de agresión, ocupación o dominación extranjera, violación masiva de los derechos humanos, o

<sup>5</sup> Francisco Galindo Vélez, "El asilo en el Sistema de las Naciones Unidas y en el Sistema Interamericano", en *Compilación de instrumentos jurídicos regionales relativos a derechos humanos, refugio y asilo*, tomo II, México, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) / Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH) / Universidad Iberoamericana, 2002, 2a. ed.

<sup>6</sup> Leonardo Franco y Jorge Santistevan de Noriega, "La contribución del proceso de Cartagena al desarrollo del Derecho Internacional de Refugiados en América Latina", 2004, en *La protección internacional de refugiados en las Américas*, Quito, ACNUR / OACDH-Ecuador, 2011, p. 91.

acontecimientos que alteren seriamente el orden público, en todo o en parte del territorio del país de origen.<sup>7</sup>

Con modificaciones menores, esta conclusión fue transferida a la ampliada definición de *refugiados* de la Declaración de Cartagena de 1984.

La Declaración de Cartagena reafirmó el principio de no devolución, o sea la prohibición absoluta de devoluciones o expulsiones de personas a Estados en los que su vida o su libertad peligran por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas, y exhortó a los Estados a implementar estándares mínimos respecto al trato de las personas refugiadas, de acuerdo con las normas de la Convención de 1951, del Protocolo de 1967 y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Posteriormente, como resultado de la Declaración de Cartagena y de los Acuerdos de Paz de Esquipulas, se abrió todo un nuevo proceso con la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (Cirefca), la Declaración de San José de 1994 y el Plan de Acción de México de 2004.

La Declaración de San José enfatiza el carácter complementario y las convergencias entre los sistemas de protección a la persona, establecidos en el Derecho Internacional de los Refugiados, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional Humanitario, y cómo aplicar estas leyes y normas ya establecidas a personas refugiadas y desplazadas internas en la región.<sup>8</sup> Además, busca soluciones duraderas para la prevención de los conflictos y de las crisis humanitarias, la repatriación voluntaria y el regreso de las personas desplazadas internamente bajo garantías de seguridad.<sup>9</sup>

Con la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (2004), los gobiernos asistentes dieron pasos concretos de colaboración para la protección y reconocieron la importancia de fortalecer las redes nacionales y regionales de protección entre organizaciones estatales e internacionales, la sociedad civil y el Sistema Interamericano. El Plan de Acción apoya la propuesta de establecer un programa regional de reasentamiento como una demostración de solidaridad regional. En este mismo espíritu, la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano (2010) invita a los países a continuar en su tradición de encontrar maneras de proveer satisfacción a las necesidades de las personas refugiadas y desplazadas internamente en las Américas.

La definición de *persona refugiada* en la Declaración de Cartagena está basada en la doctrina de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.<sup>10</sup> El Sistema Interamericano ha formado una parte fundamental y complementaria en la protección de personas refugiadas e internamente desplazadas. Aquí es importante

<sup>7</sup> Conclusión no. 4, *idem*, p. 120.

<sup>8</sup> *Memoria del vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984-2004)*, San José, Editorama, 2005, pp. 111-112. Disponible en: <http://www.acnur.org/index.php?id-pag=3728> [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>9</sup> Antônio Augusto Cançado Trindade, "Aproximaciones y convergencias revisitadas: diez años de interacción entre el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados, y el derecho internacional humanitario (De Cartagena/1984 a San José/1994 y México/2004)", en: *Memoria del Vigésimo Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984-2004)*, *op. cit.*, p. 147.

<sup>10</sup> Juan Carlos Murillo González, "La protección internacional de los refugiados en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos", Informe: Sesión especial sobre temas de actualidad del derecho internacional de los refugiados, Washington, Consejo Permanente de la Organización de los Estados Americanos, 2008.



señalar, que ya en 1948, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, en su artículo XXVII había establecido que: “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios ‘internacionales’”. Y más tarde, en 1969, la Convención Americana de Derechos Humanos ratificó que “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero [...] y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales” (art. 22.7).

Aunque la definición de persona refugiada en la Declaración de Cartagena hace una referencia explícita a los conflictos armados, la violencia generalizada y las violaciones masivas a los derechos humanos, en recientes investigaciones, el ACNUR ha ratificado que la Convención de 1951 aplica cuando a través del análisis se identifica que las personas o grupos están huyendo a causa de la discriminación racial, étnica, religiosa, política, de género o por grupo social, tanto en situaciones de guerra como de violencia generalizada. Esto debido a que en ambas situaciones se utilizan instrumentos de persecución donde las personas pueden verse obligadas a huir a causa de un temor fundado de persecución por motivos de la Convención.<sup>11</sup> Como un paso positivo al respecto se puede mencionar que Costa Rica y Venezuela –que no han integrado la definición ampliada de refugiado, plasmada en la Declaración de Cartagena, a sus legislaciones nacionales– han empezado a adoptar interpretaciones de la definición de refugiado de la Convención de 1951, que incluyen a personas que han huido de sus países por conflictos armados y otras situaciones de violencia, como existen hoy en día en Centroamérica y Colombia.<sup>12</sup> Sin embargo, en Costa Rica, la fuerte caída de la tasa de reconocimiento limita la aplicación de esa afirmación, especialmente en referencia a casos de Colombia.<sup>13</sup>

Algunos Estados aplican interpretaciones restrictivas al respecto, que socavan la relevancia de la Convención de 1951 para la protección de esta población, argumentando que se requiere un alto nivel de individualización de la persecución para ser reconocida como persona refugiada. *En realidad no hay ningún elemento de individualización en la definición de refugiado de la Convención de 1951. En consecuencia, la yuxtaposición frecuente entre el “fundado temor de persecución” individualizado de la definición de refugiado en la Convención de 1951 y la “violencia generalizada” y las otras situaciones previstas en la definición regional recomendada por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 es una interpretación errónea que no tiene asidero en el Derecho Internacional de Refugiados y que desvirtúa el objeto y propósito de la definición regional de refugiado: Extender la protección internacional a otras personas necesitadas de protección internacional. A diferencia de lo que sostienen las interpretaciones restrictivas, igualmente las personas que huyen de contextos de conflicto y violencia, pueden constituir un grupo afectado al mismo tiempo por persecución por uno de los criterios de la definición de refugiado de la Convención de 1951.*<sup>14</sup> Como destaca Vanessa Holzer en su estudio publicado por el ACNUR:

<sup>11</sup> En el reciente pronunciamiento del director de Protección Internacional del ACNUR ante la sesión 64 de la EXCOM 2013, se refiere a esta nueva visión con respecto a la Convención y a la próxima publicación de *Directrices sobre la aplicación de la Convención de 1951 a las personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia*. Ver: Volker Türk, 64th Session of the Executive Committee of the High Commissioner’s Programme: Agenda Point 5(a). Geneva, UNHCR, 2013. Disponible en: <http://www.unhcr.org/524d26059.pdf> [consultado: 10 de febrero de 2014].

<sup>12</sup> Vanessa Holzer, *The 1951 Refugee Convention and the Protection of People Fleeing Armed Conflict and Other Situations of Violence*, Legal and Protection Policy Research Series, UNHCR, Division of International Protection, Geneva, 2012, p. 12. Disponible en: <http://www.unhcr.org/504748069.pdf> [consultado: 30 de enero de 2014].

<sup>13</sup> En el caso de Costa Rica, con preocupación se le ha dado seguimiento a la drástica caída de las tasas de reconocimiento de la condición de refugiados en el país; sin embargo, respecto a la situación del triángulo norte de Centroamérica se aprecia una leve consideración al verse el reconocimiento de algunos solicitantes de El Salvador y Honduras. Esto, al menos en primera instancia, ya que no se conocen resoluciones de segunda instancia que así lo plasmen. Informe de Costa Rica sobre Cartagena +30, Costa Rica, ACAI, San José, 2013.

<sup>14</sup> Vanessa Holzer, *op. cit.*, p. 5.

El texto de la definición de refugiado de 1951 no favorece una interpretación que sea más restrictiva en conflictos armados y otras situaciones de violencia que en tiempos de paz. El objeto y la intención de la Convención de 1951 requieren una interpretación inclusiva y dinámica, que provee protección a personas que huyen de conflictos armados y otras situaciones de violencia, sin enfrentarlas con obstáculos más altos.<sup>15</sup>

El Sistema Interamericano, además de contribuir a definir quiénes son personas refugiadas en la región, ha usado múltiples herramientas para asegurar su protección. Su Asamblea General ha publicado resoluciones (actualmente bianuales) donde exhorta a países miembros a respetar los derechos de las personas refugiadas de acuerdo con las normas y estándares internacionales o regionales.<sup>16</sup> Tanto en las resoluciones de la Asamblea General como en la Comisión Interamericana y la Corte Interamericana, el Sistema Interamericano preserva el derecho a la no devolución y el derecho a solicitar y recibir asilo. La Corte, a través de su jurisprudencia contenciosa y consulta, ha expedido 17 opiniones legales que pueden aplicarse por analogía para la protección de las personas refugiadas.<sup>17</sup>

Asimismo, en noviembre de 2013, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en su sentencia del caso *Familia Pacheco Tineo vs. el Estado Plurinacional de Bolivia*, ha señalado el alcance y contenido de los derechos a buscar y recibir asilo, al principio de no devolución, a la aplicación de las garantías judiciales en los procedimientos para la determinación de la condición de la persona refugiada, y a la protección judicial que se debe garantizar a través de recursos judiciales, como, por ejemplo, el recurso de amparo y el *habeas corpus*, que sean rápidos, adecuados y efectivos para cuestionar las posibles violaciones del derecho a solicitar y recibir asilo y del principio de no devolución.<sup>18</sup> Sin duda, todos estos aportes dan cuenta de las posibilidades de la protección internacional en América Latina y el Caribe ante los retos de la protección en el futuro.

<sup>15</sup> *Ibid.*, p. 43.

<sup>16</sup> Para más información sobre las resoluciones de la Asamblea General sobre refugiados, puede consultarse *Refugiados*, Departamento de Derecho Internacional, Organización de los Estados Americanos. Disponible en: [http://www.oas.org/dil/esp/refugiados\\_resoluciones.htm](http://www.oas.org/dil/esp/refugiados_resoluciones.htm) [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>17</sup> Para conocer una lista de los casos contenciosos y las opiniones de la corte, puede referirse a: Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, "Protección de refugiados y solicitantes de asilo en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos". Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2869> [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>18</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, OEA, 2013. Disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen\\_272\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_272_esp.pdf) [consultado: 11 de febrero de 2014].

## 2. Problemáticas del contexto sociopolítico actual que repercuten en el espacio humanitario de la región

### Desplazamiento forzoso en la región: violencia y conflictos internos

En **Centroamérica** se identifica como uno de los tres factores que genera desplazamiento interno, la violencia a partir del crimen organizado transnacional.<sup>19</sup> El Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Cidehum), en un estudio sobre crimen organizado (2012) señala que éste “se evidencia por medio de extorsiones, asesinatos, reclutamiento forzoso, control estratégico de territorios, el temor generalizado en la población, el aumento de los índices de violencia (históricamente elevados en estos países) y la colusión y el debilitamiento de las estructuras de los Estados”.<sup>20</sup>

Esta situación se presenta particularmente en los tres países que conforman el triángulo norte (El Salvador, Guatemala y Honduras), que a la vez comparten una historia de conflictos y alianzas sociopolíticas,<sup>21</sup> que duraron hasta la década de 1990 y que han tenido un impacto profundo en la situación social, política y económica actual en la región. Los tres países tienen constituciones relativamente nuevas de los años 1983, 1986 y 1982 respectivamente. La más reciente crisis política en la región es la experimentada por Honduras en 2009 tras un golpe de Estado militar. El impacto del golpe hundió al país en una crisis de gobernabilidad democrática, y profundizó la violencia, la desigualdad y la exclusión social.<sup>22</sup>

Tras el fin de los conflictos armados y el logro de una relativa estabilidad política, la región ha vivido transformaciones en sus instituciones políticas, jurídicas y sociales en las últimas dos décadas, mismas que se han traducido en modestos avances en materia de derechos humanos. Sin embargo, persisten

<sup>19</sup> Gabriela Rodríguez Pizarro, *Estudio: Tendencias migratorias, pautas y marcos legales de migración en América Central*, Iniciativa Nansen – Consulta Regional en América Central, 2013, p. 3. Los otros factores identificados en el estudio son: (1) factores estructurales como la pobreza, brechas socioeconómicas y exclusión social y (2) desastres naturales repentinos y los efectos del cambio climático expresado en la degradación lenta del ambiente. Este último discutido en este documento.

<sup>20</sup> Cidehum, *Diagnóstico “Desplazamiento forzado y necesidades de protección, generados por nuevas formas de violencia y criminalidad en Centroamérica”*, 2012, p. 6.

<sup>21</sup> El Salvador: guerra civil de 1980 a 1992, que costó 75 000 vidas aproximadamente; Guatemala: conflictos armados desde 1960 hasta 1996, que produjeron más de 200 000 muertes y crearon alrededor de un millón de refugiados; Honduras: en 1969, El Salvador y Honduras se enfrentaron en un conflicto armado que duró 4 días y costó la vida de 10 000 personas y el desplazamiento de territorio hondureño de aproximadamente 100 000 salvadoreños migrantes indocumentados. Durante la década de 1980, Honduras fue un aliado del gobierno de El Salvador en su lucha contra la guerrilla.

<sup>22</sup> PCS-Consejería en Proyectos, *Mapeo de actores sociales de la migración en Mesoamérica: Desafíos organizativos y oportunidades de incidencia*, Guatemala: 2011 [edición actualizada], p. 21.

rezagos y debilidades institucionales así como prácticas de corrupción, impunidad y falta de acceso a la justicia que preocupan a la sociedad. La delincuencia y la violencia son un tema que vulnera los derechos humanos para las personas ciudadanas de estos países centroamericanos. Según la Organización de Estados Americanos (OEA),<sup>23</sup> las tasas de criminalidad en el triángulo norte centroamericano en el año 2010 fueron las más altas en América Latina,<sup>24</sup> siendo Honduras el país que tiene la tasa de homicidios más alta, con 81.9 por cada 100 000 habitantes, seguido de El Salvador y Guatemala con tasas de 64.7 y 41.5 por 100 000 habitantes, respectivamente. La actual situación ha tenido como consecuencia, severas violaciones a los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de las personas locales y extranjeras.

Es importante mencionar que esta crisis es causa y consecuencia, entre otras razones, de un nivel muy alto de corrupción e impunidad. La administración de justicia enfrenta grandes retos, principalmente ante delitos cometidos por el crimen organizado, incluidos narcotráfico y pandillerismo con anuencia de aparatos del Estado o sin ninguna respuesta eficaz de su parte. Según el Banco Mundial,<sup>25</sup> en Honduras se presentaron 63 537 denuncias penales en 2006, de las cuales, 49 198 fueron remitidas para su investigación y solamente 1 015 (1%) terminaron en una condena. Incluso, se considera que el sub-registro es un problema importante en la región, esto debido al bajo nivel de confianza de la ciudadanía en las instituciones del sector justicia y al temor a las represalias por parte del crimen organizado.

Por otra parte, puede afirmarse que la violencia asociada a pandillas en México y Centroamérica, como sostiene Saskia Sassen, no se trata de conflictos propios de pandillas, sino de verdaderos conflictos armados que la región está viviendo. A principios de 2003, las oficinas del ACNUR y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (Comar) de México, trasladaron sus instalaciones en el estado de Chiapas, de Comitán a Tapachula, y recibieron 43 solicitudes de asilo, de las cuales, 18 eran por causas de las maras, ya sea de expandilleros/as o de personas que habían sido vulneradas físicamente por grupos de mareros en el lugar de origen.<sup>26</sup>

Diego Lorente, del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova en México, describe cómo el aumento de la violencia en Centroamérica genera más movimiento humano en búsqueda de protección internacional hacia México:

La situación de violencia social y política que vive sobre todo el triángulo norte de Centroamérica – Honduras, El Salvador y Guatemala–, se está deteriorando de tal forma que cada vez hay más gente que ha sido afectada directamente, y ha empezado a venir a México a solicitar la condición de refugiado, cosa que años atrás no sucedía; sí venían en gran número, pero la mayoría no se consideraba merecedora de la posibilidad de solicitar refugio.<sup>27</sup>

<sup>23</sup> Organización de los Estados Americanos (OEA), *Informe sobre seguridad ciudadana en las Américas 2012: Estadísticas oficiales de seguridad ciudadana producidas por los Estados miembros de la OEA*, 2012.

<sup>24</sup> La tasa de homicidios en su conjunto en Centroamérica era de 43.3 por 100 000 habitantes en 2010, en comparación con una tasa de alrededor de 21.1 por 100 000 para Sudamérica.

<sup>25</sup> World Bank, *Crime and Violence in Central America - A Development Challenge*, 2011, p. iii. Disponible en: [http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL\\_VOLUME\\_I\\_ENGLISH\\_CrimeAndViolence.pdf](http://siteresources.worldbank.org/INTLAC/Resources/FINAL_VOLUME_I_ENGLISH_CrimeAndViolence.pdf) [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>26</sup> Hugo Ángeles Cruz y Santiago Martínez Junco, "Violencia social y pandillas. Las maras en la región fronteriza del Soconusco, Chiapas", en Daniel Villafuerte Solís y Xóchitl Leyva Solano (coords.), *Geoeconomía y geopolítica en el área del Plan Puebla-Panamá*, México, Cámara de Diputados / CIESAS / Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 276.

<sup>27</sup> Diego Lorente, CDH Fray Matías de Córdova, México. Entrevista personal, 22 de noviembre de 2013.

En la historia de la política de inmigración y transmigración en México, ha habido diversos momentos clave; sin embargo, esa historia se resume en una progresiva tendencia al control, restricción y reducción en el goce de derechos y garantías individuales, fundamentada en el argumento de preservar la “seguridad nacional”, sin atender en ningún caso a la seguridad humana de las propias personas migrantes o refugiadas. Con relación al asilo y protección internacional de refugiados, México ha tenido una política conocida como “de brazos abiertos” para con las personas refugiadas de la Guerra Civil española, y las víctimas de las dictaduras en el Cono Sur de los años setenta; de menor aceptación para con los/as centroamericanos/as de los años ochenta; y de muchas restricciones y debilidades en la atención y en el debido proceso al flujo de refugiados actual.

Sin embargo, si bien **México** poco a poco se ha ido convirtiendo cada vez más en un país de destino, incluso de muchas personas solicitantes de asilo del triángulo norte de Centroamérica, también está viviendo situaciones de desplazamiento y violencia internos. Consejería en Proyectos/Project Counselling Service (PCS), en su análisis sobre las dinámicas políticas en Centroamérica, afirma que:

...las condiciones sociales, políticas y económicas que han provocado la desigualdad existente en estos países, y que han favorecido la discriminación, la exclusión y en consecuencia la migración forzada, son comunes en muchos casos y persisten en la actualidad en todos los países centroamericanos, incluso son comunes en muchos aspectos a México.<sup>28</sup>

Recientemente, México ha vivido transformaciones en sus instituciones políticas, jurídicas y sociales que, a partir de la última década, se han traducido en modestos avances en materia de derechos humanos. Sin embargo, persisten rezagos y debilidades institucionales así como prácticas que preocupan a la sociedad. La “guerra contra el narcotráfico” iniciada en el sexenio del presidente Felipe Calderón está caracterizada por una violencia generalizada que ha cobrado la vida de al menos 70 000 personas<sup>29</sup> y ha tenido como consecuencia severas violaciones de los derechos a la vida, a la libertad y a la seguridad de los/as mexicanos/as y extranjeros/as en territorio nacional. La administración de justicia enfrenta grandes retos principalmente ante delitos cometidos por el crimen organizado, autoridades y las fuerzas armadas.

En **Colombia**, persiste el conflicto armado interno y la violación sistemática y continuada de derechos humanos, que genera el desplazamiento de la población hacia otras ciudades dentro del mismo país o hacia otros países en la región. Entre 1985 y 2013, el gobierno colombiano reconoció la existencia de 5.2 millones de desplazados internos por el conflicto armado, mientras que según Codhes estas cifras alcanzan los 5.7 millones.<sup>30</sup> Los departamentos más afectados por el conflicto y con el mayor número de desplazados/as internos/as son Antioquia, Nariño, Cauca, Valle del Cauca y Putumayo; mientras las principales ciudades receptoras de población desplazada internamente son Medellín, Bogotá, Cali, Pasto, Suárez y Buenaventura.<sup>31</sup>

<sup>28</sup> PCS-Consejería en Proyectos, *op. cit.*, p. 29.

<sup>29</sup> “La lucha anticrimen de Calderón causó 70 000 muertos, dijo Osorio Chong”, CNN en español, 2013. Disponible en: <http://mexico.cnn.com/nacional/2013/02/15/la-lucha-anticrimen-de-calderon-dejo-70000-muertos-dijo-osorio-chong> [consultado: 9 de octubre de 2013].

<sup>30</sup> OCHA, United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, “September Overview” en *Monthly Humanitarian Bulletin Colombia*, issue 20, 2013. Disponible en: [http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/131015\\_Monthly\\_Bulletin\\_September\\_2013.pdf](http://www.colombiassh.org/site/IMG/pdf/131015_Monthly_Bulletin_September_2013.pdf)

<sup>31</sup> Gabriel Rojas y Paola Hurtado, “Continuidades de la desprotección: desplazados y refugiados en la frontera colombo-ecuatoriana”, Codhes, 2014. Disponible en: <http://www.codhes.org/index.php/home-mobile/14-articulos-de-opinion/110-continuidades-de-la-desproteccion-desplazados-y-refugiados-en-la-frontera-colombo-ecuatoriana?templateStyle=8>

Varias organizaciones de la sociedad civil sostienen que el conflicto armado “ha cambiado en los últimos años como consecuencia de la desmovilización de grupos paramilitares, así como de la proliferación de actores armados ilegales, muchos estrechamente vinculados al tráfico ilícito de drogas, al crimen organizado y la minería legal e ilegal”.<sup>32</sup> En una sentencia de junio de 2013 de la Corte Constitucional,<sup>33</sup> se ha reconocido a estos nuevos actores del conflicto armado, y se ha obligado al Gobierno a incluir dentro de su registro oficial a las víctimas del conflicto armado y de la nueva generación de grupos paramilitares.<sup>34</sup>

Actualmente, el mismo gobierno colombiano reconoce la imposibilidad de una superación inmediata de la dramática situación humanitaria, incluso con un acuerdo de paz entre el Estado y la guerrilla, si bien este es un paso fundamental. Después de más de un año de diálogo entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el gobierno colombiano en La Habana, de los seis puntos de negociación previstos, se ha llegado a firmar dos acuerdos parciales a la fecha de este informe, uno sobre política de desarrollo agrario integral y otro sobre participación política. Sin embargo, las conversaciones de paz se están dando sin un cese de las hostilidades. En consecuencia, según un informe reciente del Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno (IDMC) y el Consejo Noruego para Refugiados (NRC):

...las fuerzas de seguridad colombianas, el Ejército de Liberación Nacional (ELN), las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC), así como grupos secuela de las organizaciones paramilitares o de sus facciones no desmovilizadas entre 2003 y 2006, siguen compartiendo la responsabilidad en el desplazamiento de miles de hogares colombianos desde las zonas rurales y, cada vez más, desde zonas urbanas.<sup>35</sup>

A pesar de que la mayoría de los desplazamientos se producen en zonas rurales, actualmente se asiste a un incremento del desplazamiento intraurbano. En contextos urbanos, los agentes persecutores más recurrentes son nuevos actores armados, denominados bandas criminales (BACRIM) o grupos post desmovilizados (GPD), surgidos a raíz del proceso de desmovilización de las Autodefensas Unidas de Colombia (AUC) desde 2003 hasta 2006. Al día de hoy, entre los principales grupos narcoparamilitares, se destacan los Urabeños, las Águilas Negras, los Rastrojos y la Oficina de Envigado con fuerte presencia en Antioquia y en las costas atlántica y pacífica. Constituyen una de las principales causas de desplazamientos, por disputas territoriales con la finalidad de controlar el narcotráfico y ejercer un control económico y político. Los grupos más afectados por el conflicto siguen siendo poblaciones indígenas y afrocolombianas, mujeres víctimas de violencia sexual como arma de guerra, y menores de edad en riesgo de reclutamiento forzoso.<sup>36</sup>

Como destaca Sabrina Lustgarten, directora ejecutiva de la Sociedad Hebrea para la Ayuda a los Inmigrantes (HIAS, por sus siglas en inglés), en Ecuador, “la situación del desplazamiento forzado desde Colombia hacia

<sup>32</sup> AAE, USCRI *et al.*, “Documento de trabajo para Audiencia temática ‘Situación de derechos humanos de los refugiados en la región de las Américas’ ante Comisión Interamericana de Derechos Humanos”, 149 periodo de sesiones, 31 de octubre de 2013, p. 4.

<sup>33</sup> República de Colombia, Corte Constitucional, Sala Especial de Seguimiento a la Sentencia T-025 de 2004 y sus autos de cumplimiento, Auto 119 de 2013, Bogotá, 24 de junio de 2013. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/T-025-04/A2013.php> [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>34</sup> IDMC y NRC, *Colombia: El desplazamiento continúa a pesar de esperanzas de paz*, 16 de enero de 2014, p. 1. Disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/232D682538373E5AC1257C6200347185/\\$file/201401-am-colombia-overview-sp.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/%28httpInfoFiles%29/232D682538373E5AC1257C6200347185/$file/201401-am-colombia-overview-sp.pdf) [consultado: 3 febrero de 2014].

<sup>35</sup> *Ibid.* p. 4.

<sup>36</sup> *Ibid.*, p. 5 y ss.

Ecuador no ha cambiado, la organización continúa recibiendo el mismo número de personas que años anteriores, incluyendo personas no admitidas y negadas el proceso por lo que es necesario visibilizar la situación de la población refugiada”.<sup>37</sup> En este marco, si bien la iniciativa del proceso de paz es aplaudida, que implique un proceso de paz progresivo y por ende el fin de la violencia, requiere de otras medidas de cambios estructurales, ya que los niveles de vulnerabilidad e inestabilidad continuarán siendo altos en Colombia.<sup>38</sup>

## Megaproyectos

Si se traza una ruta de los conflictos y las zonas donde se extiende la violencia en la región de América Latina, advertimos que están estrechamente relacionados con los megaproyectos. En varios países de la región, como por ejemplo en Guatemala y en El Salvador, el desplazamiento forzoso radica en “acciones de desarrollo relacionado con las industrias extractivas o los megaproyectos [...] apoyados por compañías transnacionales e inversión extranjera”.<sup>39</sup> Danilo Rivera, del Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (Incedes), afirma que el impulso de megaproyectos está llevando en especial al desplazamiento forzado de las poblaciones indígenas en Guatemala, ya que las empresas transnacionales van en busca de los recursos naturales donde se asientan poblaciones enteras. En Colombia, las organizaciones de población desplazada y las organizaciones defensoras de los derechos humanos que las acompañan, consideran que el desplazamiento forzoso está directamente vinculado con políticas del llamado desarrollo: extractivismo, agroindustria, megaproyectos y obras de infraestructura.

Cabe destacar la corresponsabilidad de los Estados, tanto de los países de origen de la industria extractiva como de la local, por su falta de protección de los derechos humanos de la población afectada, así como por las empresas que priorizan el lucro en detrimento del ambiente y las personas. Es importante observar la iniciativa de Naciones Unidas impulsada hace una década, conocida como Pacto Global.<sup>40</sup> Esta iniciativa establece diez principios para ser aplicados en la estrategia empresarial a fin de fomentar una actuación corporativa responsable en materia de derechos humanos, ambiente, empleo y anticorrupción. El Pacto pide a las empresas adoptar, apoyar y promulgar, dentro de su esfera de influencia, un conjunto de valores fundamentales en las áreas de derechos humanos, normas laborales, medio ambiente y lucha contra la corrupción.

Además del desplazamiento forzoso que se está dando en la región a raíz de estas extracciones, Danilo Rivera comenta que en Guatemala, otra problemática que se evidencia son las amenazas continuas hacia líderes campesinos, líderes indígenas, mujeres, niños/niñas, que han salido a defender sus tierras de estas empresas transnacionales, lo que en muchos casos, los ha llevado a la muerte. Se cree que hasta el año 2013, alrededor de 40 personas, líderes indígenas, fueron asesinadas en Guatemala.<sup>41</sup>

<sup>37</sup> Sabrina Lustgarten, HIAS-Ecuador. Entrevista personal, 18 de noviembre de 2013.

<sup>38</sup> Heloísa D. Marino, “Revisiting Cartagena: Lessons Learned from Ecuador’s Refugee Policy”, en *Oxford Monitor of Forced Migration*, vol. 3, no. 2, noviembre de 2013, p. 38.

<sup>39</sup> PCS-Consejería en Proyectos, *op. cit.*, p. 16.

<sup>40</sup> UN Global Compact, “The Ten Principles”. Disponible en: <http://unglobalcompact.org/AboutTheGC/TheTenPrinciples/index.html> [consultado: 24 de febrero de 2014].

<sup>41</sup> Danilo Rivera, Incedes. Entrevista personal, 4 de diciembre de 2013.

## Desastres naturales

En las últimas décadas, se ha visto una nueva tendencia: el desplazamiento como consecuencia de desastres naturales y la debilidad de los Estados afectados para contrarrestar sus efectos y proteger a la población frente a la ausencia de servicios adecuados y políticas de desarrollo sostenible. Según el Centro de Monitoreo de Desplazamiento Interno, en 2012, 32.4 millones de personas huyeron de sus hogares debido a eventos tales como inundaciones, incendios, terremotos y tormentas. Esta cifra representa 98 por ciento de todo el desplazamiento forzoso ocurrido en el mundo en ese año.<sup>42</sup> Una de las experiencias más dramáticas que se presentó en nuestra región fue el terremoto que vivió Haití en enero de 2010, en el que murieron 200 000 personas, 300 000 hogares resultaron destruidos<sup>43</sup> y casi dos millones de personas fueron desplazadas.<sup>44</sup>

Aunque la asistencia internacional llegó masivamente a Haití después del terremoto, los emigrantes que salieron del país devastado no encontraban esa misma respuesta humanitaria en el extranjero. Los Estados Unidos y Francia, por ejemplo, ejecutaron medidas para bloquear la llegada de flujos grandes de personas haitianas en sus fronteras, argumentando que ellas no encajaban en la definición de refugiado de la Convención de 1951.<sup>45</sup> En el ámbito regional, en cambio, se mostró solidaridad con la tragedia y los Estados de la Unión de Naciones Suramericanas (Unasur) destacaron la importancia de arbitrar mecanismos migratorios especiales para dar una respuesta inmediata a la catástrofe.<sup>46</sup>

La frontera entre la República Dominicana (RD) y Haití históricamente ha sido porosa, y se estimaba que antes del terremoto 600 000 haitianos vivían en la RD, muchos sin documentación debido parcialmente a la implementación de políticas recientes que negaron el derecho de nacionalidad a los hijos nacidos en la RD de padres haitianos. Tras el terremoto, el gobierno de la RD respondió inmediatamente, proveyendo un estimado de 27 millones de dólares en asistencia a su vecino en 2010, y abriendo sus fronteras para las personas haitianas necesitadas de atención médica.<sup>47</sup> Se desarrollaron políticas de coordinación entre ambos gobiernos en temas como violencia de género y albergues. Aunque no hay información sobre el número de personas que cruzaron la frontera después del terremoto, en los primeros seis meses, la sexta parte del total de nacimientos ocurridos en hospitales públicos en la RD correspondían a madres haitianas. Los dominicanos, con su propia tasa de desempleo en 14 por ciento antes del terremoto, llegaron rápidamente a cansarse de los haitianos en su país.<sup>48</sup> Citando el riesgo de la propagación del cólera –que causó la muerte

<sup>42</sup> *Global Estimates Report 2012: Highlights*, Internal Displacement Monitoring Centre, 2014. Disponible en: [http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/\(httpInfoFiles\)/7054BD160B92E264C1257B6A00397F72/\\$file/Highlights%20Global%20Estimates%20Report%202012.pdf](http://www.internal-displacement.org/8025708F004BE3B1/(httpInfoFiles)/7054BD160B92E264C1257B6A00397F72/$file/Highlights%20Global%20Estimates%20Report%202012.pdf) [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>43</sup> Iolanda Fresnillo, "Los olvidados de Haití siguen invisibles bajo las carpas", en *El Diario.es*, 2014. Disponible en: [http://www.eldiario.es/desalambre/olvidados-Haiti-siguen-invisibles-carpas\\_0\\_213128900.html](http://www.eldiario.es/desalambre/olvidados-Haiti-siguen-invisibles-carpas_0_213128900.html) [consultado: 27 de enero de 2014].

<sup>44</sup> Bridget Wooding, "El impacto del terremoto en Haití sobre la inmigración haitiana en República Dominicana", en *America Latina Hoy*, vol. 56, 2010, pp. 111-129. Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=30816743006> [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>45</sup> Diana Thomaz, "La migración haitiana tras la catástrofe", en *Forced Migration Review*, University of Oxford, Refugee Studies Center, julio de 2013, pp. 35-36. Disponible en: <http://www.fmreview.org/es/estadosfragiles/Thomaz.pdf> [consultado: 27 de enero de 2014].

<sup>46</sup> UNASUR, Decisión de Quito, Solidaridad de UNASUR con Haití, del 9 de febrero de 2010, A través de ésta, se insta a los Estados de la región a la aplicación de procesos especiales de regularización migratoria a favor de ciudadanos/as haitianos.

<sup>47</sup> Bridget Wooding, *op. cit.*, pp. 111-129.

<sup>48</sup> Randal C. Archibold, "As Refugees From Haiti Linger, Dominicans' Good Will Fades", en *The New York Times*, 31 de agosto de 2011. Disponible en: <http://www.nytimes.com/2011/08/31/world/americas/31haitians.html?pagewanted=all&r=0> [consultado: 28 de enero de 2014].



de más de 3 500 personas en Haití—, las autoridades dominicanas reiniciaron las deportaciones a miles de haitianos a su país de origen, lo que significaba “condenarlos a una situación de gran peligro para su salud y su seguridad”, según Javier Zúñiga, asesor general de Amnistía Internacional.<sup>49</sup>

Además del terremoto en Haití, la Oficina de Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR) estima que 42 000 personas murieron como efecto de desastres naturales entre los años 1990 y 2011, y más de un millón de hogares han resultado destruidos.<sup>50</sup> América Latina ha visto en las últimas décadas inundaciones en Colombia,<sup>51</sup> huracanes en México, Centroamérica y el Caribe,<sup>52</sup> deslizamiento de tierras en Nicaragua,<sup>53</sup> y mucho más. Debido al cambio climático, el número de desastres naturales (además de terremotos) se prevé que aumentará dramáticamente. Entre 1990 y 2011, el informe de UNISDR reportó un incremento de 200 por ciento de personas afectadas y de 600 por ciento de viviendas dañadas por estos eventos.<sup>54</sup>

### Feminicidio y violencia basada en género

La situación de creciente violencia contra las mujeres en el continente ha sido objeto de denuncias por parte de organizaciones de la sociedad civil y organismos internacionales en los últimos años. De acuerdo con un Informe Regional publicado en 2012 por Naciones Unidas al respecto del feminicidio:

Las formas convencionales de violencia contra las mujeres, sobre todo las de tipo intrafamiliar y las que se producen en situaciones de conflicto armado, de desplazamientos o post-conflicto, se han expandido a todas las sociedades e incluso tecnificado y se suman, hoy día, a las nuevas expresiones de violencia contra las mujeres (la trata de personas con fines de esclavitud y explotación sexual, la feminización de la pobreza y el femicidio vinculado) así como a un incremento sin precedentes en cuanto al número y brutalidad con que hoy día son violentadas las mujeres en menoscabo de sus derechos humanos.<sup>55</sup>

El reporte informa que 14 países de la región se encuentran entre los 25 países con mayor tasa de feminicidios en el mundo, particularmente El Salvador (primero), Guatemala (tercero) y Honduras (séptimo) tienen

<sup>49</sup> Amnistía Internacional, “República Dominicana debe poner fin a la expulsión de haitianos”, 7 de enero de 2011. Disponible en: <http://www.amnesty.org/fr/node/20286> [consultado: 27 de enero de 2014].

<sup>50</sup> *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011*, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNISDR), 2013. Disponible en: [http://www.unisdr.org/files/35334\\_impactodelosdesastresenlasamericas1.pdf](http://www.unisdr.org/files/35334_impactodelosdesastresenlasamericas1.pdf) [consultado: 27 de enero de 2014].

<sup>51</sup> Alice Thomas, “Colombia: Flood Response Improves, But Challenges Remain”, en *Refugees International, Field Report*, 27 de marzo de 2012. Disponible en: <http://www.refintl.org/policy/field-report/colombia-flood-response-improves-challenges-remain> [consultado: 27 de enero de 2014].

<sup>52</sup> “A 14 años de las heridas del Mitch”, en *La Tribuna*, 30 de octubre de 2012. Disponible en: <http://www.latribuna.hn/2012/10/30/a-14-anos-de-las-heridas-del-mitch/> [consultado: 27 de enero de 2014].

<sup>53</sup> “América Latina: 42 000 personas murieron por desastres naturales”, en *Infobae*, 1 de noviembre de 2013. Disponible en: <http://www.infobae.com/2013/11/01/1520553-america-latina-42000-personas-murieron-desastres-naturales> [consultado: 17 de enero de 2014].

<sup>54</sup> *Impacto de los desastres en América Latina y el Caribe, 1990-2011, op. cit.*

<sup>55</sup> Ana Isabel Garita Vilchez, *La regulación del delito de femicidio/feminicidio en América Latina y el Caribe*, Organización de las Naciones Unidas, 2012, p. 9. Disponible en: [http://www.un.org/es/women/endviolence/pdf/reg\\_del\\_femicidio.pdf](http://www.un.org/es/women/endviolence/pdf/reg_del_femicidio.pdf) [consultado: 27 de enero de 2014].

las tasas más altas. Pese a contar con la sentencia del *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México* de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en 2009 respecto a la violencia hacia mujeres,<sup>56</sup> persiste este tipo de violencia y las barreras de acceso a la justicia *de jure* y *de facto*.

En cuanto a la situación particular de la violencia contra las mujeres en contextos de conflicto armado interno y postconflicto en los países de la región, PCS ha analizado los casos recientes de Colombia, Perú y Guatemala, donde encontró que la mayoría de víctimas pertenece a pueblos indígenas o afrodescendientes, en situación de pobreza o pobreza extrema, lo cual expresa la exclusión que caracteriza a la región. Así, la violencia está íntimamente asociada a los procesos de exclusión y discriminación, que han colocado a las mujeres indígenas, campesinas y pobres en mayores condiciones de vulnerabilidad.

La violencia sexual ejercida en contextos de conflictos armados se utiliza como "una forma de intimidación, castigo, represalia o instrumento de presión para obtener información".<sup>57</sup> La violencia sexual se convierte en una poderosa herramienta de ejercicio de poder sobre las mujeres y los hombres con los cuales ellas se relacionan, de control sobre el cuerpo de la mujer como botín de guerra, y un castigo por transgredir la división de los espacios público-privado.

Por otra parte, la violencia basada en género afecta a personas homosexuales, lesbianas transgénero, transexuales e intersex, que son amenazadas o perseguidas en contextos de violencia y conflicto armado. Si bien aún hay poca información disponible sobre esta población y los diferentes retos que enfrenta su protección en los países de asilo, un estudio sobre solicitantes de asilo y refugiados LGBTI en México reveló que los agentes de persecución son comúnmente familias, gobiernos y actores no estatales. La mayoría de las personas solicitantes de asilo y refugiadas LGBTI identificadas en el estudio procedían de Centroamérica, en particular de Honduras,<sup>58</sup> y aunque reportaban experiencias tanto positivas como negativas frente a las autoridades del país de asilo, su protección como refugiadas era mermada por actos de discriminación, aislamiento de la comunidad, violencia o abusos, extorsión, falta de oportunidades de empleo, inadecuada atención médica, barreras a la educación o a la vivienda digna y estable, entre otras.<sup>59</sup>

<sup>56</sup> Corte IDH, *Caso González y otras ("Campo Algodonero") vs. México. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, Sentencia de 16 de noviembre de 2009. Serie C No. 205*. Disponible en: <http://www.corteidh.or.cr/index.php/es/jurisprudencia> [consultado: 24 de febrero de 2014].

<sup>57</sup> PCS, *Consejería en Proyectos, Impunidad, pongámosle fin. Violencia sexual contra las mujeres en conflicto armado y post conflicto en América Latina*, 2006, p. 15.

<sup>58</sup> ORAM, *Organization for Refuge, Asylum & Migration, Callejones sin salidas, parte II, Hallazgos de país: México*, 2013, p. 7. Disponible en: [http://www.oraminternational.org/images/stories/PDFs/blindalleys/oram\\_ba\\_mexicospa\\_lr.pdf](http://www.oraminternational.org/images/stories/PDFs/blindalleys/oram_ba_mexicospa_lr.pdf)

<sup>59</sup> ORAM, *op. cit.*, p. 8 y ss.

## Los niños, niñas y adolescentes no acompañados/as

De acuerdo con diversas investigaciones<sup>60</sup> llevadas a cabo en los últimos años por entidades sociales, instituciones públicas, academia de la región, así como por organismos internacionales, se ha identificado que la migración forzosa de niños, niñas y adolescentes (en adelante NNA) se ha incrementado de manera importante en los últimos años en Centro y Norteamérica, bajo diferentes perfiles y hacia diferentes destinos. Sus causas estructurales son las mismas que provocan la migración forzosa de personas adultas pero se incrementan los riesgos debido a su condición de menores de edad.<sup>61</sup>

Según datos de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), ubicada en México, en la actualidad se reportan aproximadamente 214 millones de inmigrantes en el mundo, de los cuales, once millones tienen entre 15 y 19 años; nueve millones, de 10 a 14; siete millones, de 5 a 9 años; y seis millones, de 0 a 4 años. La mayoría de estos menores se ven expuestos a situaciones de alto riesgo y vulnerabilidad.<sup>62</sup> El incremento de casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados/os y separados se menciona a lo largo de las entrevistas realizadas en la región, siendo este uno de los retos que se anticipa tendrá la protección en el ámbito regional.

Las vulnerabilidades y necesidades de protección de los/as niños y niñas no acompañados siempre han sido temas de preocupación, pero los peligros van creciendo junto con el número de niños no acompañados, específicamente de quienes provienen de Honduras, El Salvador y Guatemala y tienen como destino los Estados Unidos de América y México principalmente. El gobierno estadounidense prevé la llegada en 2014 de 60 000 a 70 000 niños no acompañados, mayormente de Centroamérica, cifra que ha ido en aumento: en 2012 llegaron a los Estados Unidos 14 000 niños/as y en 2013 24 000 niños/as.<sup>63</sup> Los niños, niñas y adolescentes no acompañados/as están en riesgo de ser reclutados/as por pandillas o hasta por el crimen organizado, el cual es también una de las causas por las que salen de su país. La edad ideal de reclutamiento

<sup>60</sup> Pablo Ceriani Cernadas, *Niñez detenida. Los derechos de los niños, niñas y adolescentes centroamericanos migrantes en la frontera México-Guatemala. Diagnóstico y propuestas para pasar del control migratorio a la protección integral de la niñez*, México, Fontamara, UNLa, CDH Fray Matías de Córdova, Ford Foundation, 2013; Mauricio Garborit, Mario Zetino Duarte, Larissa Brioso, Nelson Portillo, *La esperanza viaja sin visa: Jóvenes y migración indocumentada en El Salvador*, San Salvador, UNFPA-UCA, 2012; Casa Alianza, *Análisis de la situación de derechos de la infancia migrante no acompañada en el marco de los procedimientos de deportación y retorno a Honduras*, Tegucigalpa, junio de 2012; Álvaro Caballeros, "Migración con rostro de niños, niñas y adolescentes", en *Encuentro*, no. 90, pp. 84-93, Ciudad de Guatemala, 2011; UNICEF Guatemala, *El salto al norte. Violencia, inseguridad e impunidad del fenómeno migratorio en Guatemala*, Ciudad de Guatemala, 2011; Carolina Rivera Farfán, "El trabajo de niñas, niños y adolescentes guatemaltecos en el Soconusco", en Daniel Villafuerte Solís y María del Carmen García Aguilar (coord.), *Migración, seguridad, violencia y derechos humanos. Lecturas desde el sur*, Miguel Ángel Porrúa / Promep / Unicach, 2011; Appleseed, *Niños en la frontera: Evaluación, protección y repatriación de niños, niñas y adolescentes mexicanos sin compañía*, Appleseed, Washington, 2011; Carol Girón, "Migrantes mam entre San Marcos (Guatemala) y Chiapas (México)", en Alicia Torres (coord.), *Niñez indígena en migración. Derechos en riesgo y tramas culturales*, Quito, Flacso/ AECID / UNICEF, 2010; Catholic Relief Services, *Niñez migrante. Detención y repatriación desde México de niños, niñas y adolescentes centroamericanos no acompañados*, Informe de investigación, Baltimore, enero de 2010; Incedes y Sin Fronteras, *Niñez migrante no acompañada*, investigación publicada en diciembre de 2008, por mencionar algunas de las más recientes.

<sup>61</sup> Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones, *Posicionamiento RROCM en el Marco del Seminario Regional sobre Niñez Migrante de la CRM (Antigua Guatemala, 27 y 28 agosto 2013)*. Disponible en <http://www.migrantologos.mx/index.php/menu-categ-der-pol-inmigra/1928-posicionamiento-rrocm-en-el-marco-del-seminario-regional-sobre-ninez-migrante-de-la-crm-antigua-guatemala-27-y-28-agosto-2013>

<sup>62</sup> Karla Meza Soto, *La protección de los y las migrantes en Centroamérica y México*, extraído de: Blog en otra tierra: Una ventana a la realidad de las personas migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas, México, Sin Fronteras, 2012. Disponible en: <http://www.sinfronteras.org.mx/index.php/es/publicaciones/de-sin-fronteras/informes-anuales-2/22-en-otra-tierra-una-ventana-a-la-realidad-de-personas-migrantes-solicitantes-de-asilo-y-refugiadas> [consultado: 7 de enero de 2014].

<sup>63</sup> "About Unaccompanied Children's Services", U.S. Department of Health and Human Services, Office of Refugee Resettlement. Disponible en: <http://www.acf.hhs.gov/programs/orr/programs/ucs/about>.

en una pandilla es entre los 13 y 15 años.<sup>64</sup> Según la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), en 2012 había aproximadamente 20 000 pandilleros en El Salvador, 12 000 en Honduras, y 22 000 en Guatemala.<sup>65</sup> Las dos pandillas más poderosas en América Central son la Calle 18 y su rival, la Mara Salvatrucha (SRA. 13).<sup>66</sup> Estas dos pandillas vienen de Los Ángeles, California, y se consideran transnacionales.

En el contexto que se vive en la región, particularmente en el caso de los países del triángulo norte de Centroamérica, es necesario que la respuesta de los Estados de destino se guíe por una lógica de protección integral de la infancia ante cualquier situación donde la vida y seguridad de niños, niñas y/o adolescentes esté en riesgo. Con relación a ellos, debe tomarse en cuenta que, antes que migrantes indocumentados, son menores de dieciocho años, y por lo tanto no deben aplicarse en su tratamiento limitaciones de control migratorio ni de seguridad fronteriza como si de adultos se tratase. En su atención se debe priorizar el interés superior del niño/a, lo que ha de interpretarse como la no sanción y la efectividad en su protección.<sup>67</sup> Ello exige un profundo replanteo de las medidas de detención que continúan implementándose en algunos países, ya que el tratamiento que debe dárseles a los/as NNA de acuerdo con estándares internacionales no debe ser de carácter punitivo o sancionador sino para asegurar su protección. Así lo ha señalado el Comité de los Derechos del Niño al mencionar que los/as NNA no deberían ser privados de su libertad por razones de índole migratoria.<sup>68</sup> Esta afirmación abarca todas las situaciones de la niñez migrante, incluidos los/as NNA solicitantes de asilo.

Además, es imprescindible contar con procedimientos diferenciados y preferentes que atiendan las solicitudes de asilo de NNA de manera prioritaria y expedita, con una evaluación seria de los riesgos en caso de retorno o repatriación al país de origen e involucrando la participación activa de los/as NNA. También es preciso contar con personal formado en una perspectiva de infancia y capacitado para detectar aspectos de las formas de persecución específicamente infantil. Por otra parte, es de suma importancia reforzar los mecanismos de protección consular, a fin de brindar una asistencia para NNA migrantes en los países de tránsito y recepción, así como promover la sistematización de información estadística que permita tener datos actuales sobre los/as NNA que se desplazan a lo largo de fronteras internacionales, teniendo en cuenta los riesgos específicos que pueden afrontar por su condición de tales, todo ello a fin de diseñar e implementar políticas acordes con su interés superior.

<sup>64</sup> *Keeping Kids Cool and Confident and Out of Gangs*, National Crime Prevention Council, 2012-2013. Disponible en: <http://www.ncpc.org/programs/crime-prevention-month/crime-prevention-month-kits/NCPC-Crime%20Prevention%20Month%20Kit%202012.pdf>

<sup>65</sup> *National Gang Threat Assessment, 2009*, The National Gang Intelligence Center, enero 2009. Disponible en: <http://www.fbi.gov/stats-services/publications/national-gang-threat-assessment-2009-pdf>

<sup>66</sup> *Idem.*

<sup>67</sup> Sin Fronteras / Incedes, *Adolescentes migrantes no acompañados: Estudio sobre sus derechos humanos durante el proceso de verificación migratoria, detención, deportación y recepción*, México, 2007. Disponible en: [http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1150/Informe\\_Adolescentes\\_NA\\_web.pdf](http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1150/Informe_Adolescentes_NA_web.pdf) [consultado: 7 de enero de 2014].

<sup>68</sup> Comité de los Derechos del Niño, Observación General No. 6, Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 2005, § 40-61.

Al examinar el tratamiento que los Estados deberían otorgar a los niños no acompañados, el Comité de los Derechos del Niño llamó la atención sobre la prohibición de efectuar retornos como consecuencia de los cuales pudiera configurarse un peligro de daño para los derechos del niño. Por ello, destacó la importancia de efectuar previamente una evaluación seria sobre el riesgo que podría suponer una medida de

repatriación. A su vez, según el Comité, dicho riesgo no se limita a la posible privación de la libertad o a la vulneración de derechos como la integridad física o a la vida sino que:

...la evaluación del riesgo de dichas violaciones graves deberá efectuarse teniendo en cuenta la edad y el género y tomando asimismo en consideración, por ejemplo, las consecuencias particularmente grave para los menores que presenta la insuficiencia de servicios alimentarios o sanitarios [...] El retorno al país de origen sólo podrá contemplarse en principio si redundaría en el interés superior del menor. A fin de determinar esta circunstancia, se tendrá en cuenta, entre otras cosas, la seguridad personal y pública y otras condiciones, en particular socioeconómicas, que encontrará el niño a su regreso...<sup>69</sup>

Así, ningún niño/a podría ser expulsado a un territorio en el que su vida, su supervivencia, su desarrollo integral o su libertad corrieran riesgo, no sólo por el temor de ser sometido a torturas u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, sino también por la ausencia de elementos esenciales para un crecimiento normal y digno.

En cuanto a los motivos que pueden dar lugar al reconocimiento de la condición de persona refugiada a NNA, o de alguna otra clase de protección complementaria, tanto el ACNUR como el Comité de los Derechos del Niño han desarrollado una serie de consideraciones particulares, con miras a una identificación temprana de NNA en riesgo. El ACNUR ha reconocido ciertos aspectos específicos de riesgo, así como el efecto acumulativo de varios de ellos, entre otros, ha señalado factores generales como un entorno inseguro; la falta de acceso a procedimientos que tengan en cuenta la condición de niño/a; la ausencia de soluciones duraderas; la pobreza y la falta de posibilidades de la familia de valerse por sí misma; la privación de acceso a la educación y salud; el trastorno de las estructuras de apoyo de la familia y la comunidad; la discriminación; la xenofobia y la desigualdad de género; los niños víctimas de la trata y el abuso sexual, etcétera.

### Personas defensoras de derechos humanos

Muy preocupante es además el hecho de que las organizaciones civiles, activistas y defensores y defensoras que brindan apoyo a la población migrante y refugiada, sean amenazadas e intimidadas por grupos xenófobos, como es el caso en la República Dominicana,<sup>70</sup> u hostigadas por grupos vinculados con el crimen organizado, como lo reportan varias organizaciones en México, sobre todo aquellas que trabajan junto a los albergues a lo largo del trayecto migratorio hacia el norte. En México, además, se registran casos de criminalización y desprestigio de organizaciones y defensores/as que atienden a la población migrante, por parte de autoridades locales y federales.<sup>71</sup>

<sup>69</sup> Solicitud de Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, p. 36.

<sup>70</sup> William Charpentier, Menamird, República Dominicana. Entrevista personal, 16 de diciembre de 2013.

<sup>71</sup> PCS-Consejería en Proyectos, *op. cit.*, p. 10; Diego Lorente, CDH Fray Matías de Córdova, México. Entrevista citada.

Este acoso sufrido en México por organizaciones se combina con el que sufren las personas defensoras de los derechos humanos originarias principalmente de Centroamérica y otros países, quienes salen huyendo de sus países, solicitan refugio y son muchas veces privadas de la libertad en Estaciones Migratorias durante el procedimiento, sin ninguna consideración a su condición y sin que reciban una adecuada protección. Al contrario, son encerradas junto con nacionales de sus países que son en ocasiones sus agentes perseguidores, sin que esté previsto ningún mecanismo para que puedan protegerse y disminuya la amenaza que sufren.<sup>72</sup>

Cabe advertir expresamente que los Estados cargan con toda la responsabilidad de garantizar la protección y los derechos de las defensoras y los defensores de los derechos humanos, sean comunidades locales, pueblos indígenas, activistas u organizaciones de la sociedad civil, los cuales son amenazados por promover la protección, así como por manifestarse contra la violación de sus derechos por la ejecución de megaproyectos o consorcios económicos, o porque interceden a favor de los derechos de la población migrante y refugiada.

### Flujos migratorios mixtos extracontinentales

En la actualidad, en nuestra región estamos asistiendo a un proceso de crecimiento de las migraciones extracontinentales, es decir, personas migrantes provenientes de otras regiones dejan sus países en busca de oportunidades en el continente americano, por múltiples causas, muchas vinculadas entre sí y donde se entremezclan motivos económicos, sociales y políticos. Algunas personas tienen que migrar en busca de oportunidades en el continente americano, por causas diferentes, entre ellas, según afirma Juan Carlos Murillo, del ACNUR, causas económicas, persecución, conflictos armados internos y violaciones masivas de derechos humanos.<sup>73</sup>

Las personas que requieren protección internacional y aquellas que migran por razones económicas, coinciden en la elección de sus países de destino, con base en criterios similares, viajan por las mismas rutas, y frecuentemente reciben apoyo de las mismas redes de traficantes.<sup>74</sup> Las personas en estos flujos extracontinentales provienen principalmente de África (Somalia, Eritrea, Etiopía, República Democrática del Congo, Senegal y Sierra Leona) y Asia (Nepal, Bangladesh, India y Sri Lanka).<sup>75</sup>

<sup>72</sup> Diego Lorente, CDH Fray Matías de Córdoba, México. Entrevista citada.

<sup>73</sup> Juan Carlos Murillo, "Migración extracontinental en América Latina: Algunas tendencias y consideraciones de protección internacional", presentación en el Taller "Migración Extracontinental en las Américas de la Organización de los Estados Americanos" para la Comisión Especial de Asuntos Migratorios (CEAM), Washington, 2010, p. 1. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7720.pdf> [consultado: 27 de enero de 2014].

<sup>74</sup> Luisa Feline Freier, "Introducción" en *Migrantes extracontinentales en América del Sur: estudios de casos, Cuadernos Migratorios*, no. 5, Buenos Aires, OIM, 2013, p. 13. Disponible en: [http://publications.iom.int/bookstore/free/Cuaderno5\\_Migrantes\\_extracontinentales\\_AmericadelSur.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/Cuaderno5_Migrantes_extracontinentales_AmericadelSur.pdf) [consultado: 27 de enero de 2014].

<sup>75</sup> Juan Carlos Murillo, "Principios básicos y varias propuestas programáticas", en *Migración extracontinental en las Américas* (Memoria), Comisión Especial de Asuntos Migratorios-CEAM, 2010.

En muchos países, las autoridades no demuestran capacidad para atender a la población migrante y refugiada extracontinental.<sup>76</sup> Aquellas personas que son de origen extracontinental se enfrentan a desafíos importantes para su adaptación e integración a los países por el desconocimiento del idioma y cultura o las necesidades especiales que tienen. Al mismo tiempo, los recursos e infraestructura y el conocimiento institucional no son adecuados para atender a esta población. Con frecuencia, estas personas se encuentran en un limbo legal, que las hace muy vulnerables a maltratos por parte de diferentes agentes. Muchos reportan experiencias de discriminación y xenofobia, y, por ende, problemas en el acceso a recursos y servicios básicos relacionados con la salud, la educación y la identidad legal principalmente, así como a un debido proceso en su solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado.<sup>77</sup>

<sup>76</sup> PCS-Consejería en Proyectos, *op. cit.*, p. 30.

<sup>77</sup> Luisa Feline Freier, *op. cit.*, pp. 11-21.

### 3. Desafíos y buenas prácticas para la protección internacional en América Latina y el Caribe

En América Latina, los sistemas de protección internacional han sufrido cambios e innovaciones importantes en los últimos años, enmarcados en el mayor o menor grado de compromiso de los Estados de América Latina con los derechos humanos. Así mismo, existen programas ejemplares enfocados a garantizar el acceso a los derechos a personas en protección internacional. Es importante resaltar que varios países sudamericanos han implementado el Programa de Reasentamiento Solidario como una estrategia frente a la responsabilidad internacional con las personas que necesitan protección. **El Programa de Reasentamiento Solidario**, según el ACNUR, “es uno de los componentes más emblemáticos e innovadores del Plan de Acción de México” de 2004.<sup>78</sup> Brasil, Argentina, Chile, Uruguay y Paraguay han acogido a personas refugiadas de origen colombiano, y así han expresado su voluntad para apoyar a los países que acogen a una población más grande de refugiados colombianos, como Ecuador, Venezuela, Panamá y Costa Rica.

Sin embargo, en la cotidianidad, las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas enfrentan retos en cuanto al acceso a la protección adecuada y el debido proceso, y también respecto a la inclusión social y económica. En muchos casos, impedimentos administrativos dificultan que las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas tengan acceso a muchos servicios importantes en su día a día (*i.e.*: contar con un documento de identificación adecuado).

Por otra parte, existe la constatación de que las tasas de reconocimiento se han visto afectadas. Por ejemplo, en México durante 2013 fue de 21 por ciento aproximadamente; durante este año fueron reconocidas como refugiadas solamente 245 personas. Si bien puede parecerse a la tasa media de algunos países latinoamericanos, no podemos obviar el hecho de la situación geográfica del país. Según estimaciones, de 2007 a 2010 tuvieron lugar alrededor de 1.9 millones de entradas por la frontera sur, de las cuales, alrededor de 323 000 fueron irregulares, de personas que lo mismo se dirigen a Estados Unidos por razones económicas o bien se encuentran huyendo de la situación de violencia en Centroamérica. Podemos presumir que hay un número mayor de personas con necesidades de protección internacional pero que no han encontrado los medios para ingresar al procedimiento, o bien, que las autoridades no están llevando a cabo acciones de identificación tal como lo marca la ley.

<sup>78</sup> ACNUR, Plan de Acción de México, *Reasentamiento Solidario*, Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/pam/resultados-en-soluciones-duraderas/reasentamiento-solidario/> [consultado: 3 de febrero de 2014].



En Ecuador, durante el año 2012, de las 12 099 solicitudes de asilo recibidas por el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, 1 577 fueron aprobadas otorgando el reconocimiento de la condición de persona refugiada. En el primer trimestre de 2013, 167 personas obtuvieron la condición de persona refugiada en el país, lo que evidencia una reducción en el número de casos reconocidos por el Estado ecuatoriano.

En Costa Rica, preocupa la baja tasa de reconocimiento, ya que durante 2013 la global fue de 7.6 por ciento (se dictaron 1 062 resoluciones, de las cuales, 981 fueron solicitudes rechazadas y solamente 81 aprobadas). En particular para las personas del triángulo norte de Centroamérica solicitantes de dicha condición, esta tasa se incrementa y llega a 21.6 por ciento (se trata de casos fuertes de persecución, víctimas del crimen organizado).

Estas experiencias muestran que las legislaciones y las prácticas administrativas tienen que ser mejoradas para garantizar a las personas refugiadas en las Américas la plena realización de sus derechos. Como lo describe Rosita Milesi del IMDH de Brasil: "...una cosa es tener el derecho de acceso a una serie de políticas y servicios, pero otra cosa es vencer los mecanismos y la burocracia que hay que superar para alcanzar esos derechos".<sup>79</sup>

Valga mencionar el esfuerzo de Costa Rica al aprobar la Política de Migración Integral, la cual es una herramienta que orienta las acciones estatales para que la migración se convierta en un elemento para el desarrollo del país, generando las condiciones idóneas para su bienestar y el de sus familias de forma integrada e inclusiva en la sociedad costarricense. Sin embargo, para avanzar en el cumplimiento de esta política, resulta esencial la elaboración de un Plan de Acción que dé efecto a su contenido y defina las acciones concretas para el cumplimiento de la propuesta.<sup>80</sup>

## Acceso al asilo y calidad de los procedimientos de determinación de la condición de personas refugiadas

### Fronteras, flujos migratorios mixtos e identificación oportuna

Un tema común en los diferentes países de la región analizados es la dicotomía entre la seguridad nacional y la protección internacional, particularmente observada en los distintos controles de frontera (terrestre, marítima y aeroportuaria), lo que a su vez representa uno de los retos principales que enfrenta la región. Los Estados tienen, por una parte, un interés legítimo en materia de seguridad nacional, pero ese interés debe incluir su obligación frente a la protección internacional de personas que por diversas causas la requieran en el marco del debido proceso.

<sup>79</sup> Rosita Milesi, IMDH, Brasil. Entrevista personal, 28 de noviembre de 2013.

<sup>80</sup> Política Migratoria Integral para Costa Rica, 2013. Disponible en: <http://www.migracion.go.cr/institucion/politica/Politica%20Migratoria.pdf> [consultado: 24 de febrero de 2014].

El dilema entre seguridad y protección internacional se evidencia en las medidas restrictivas hacia la entrada de personas, así como en la ausencia de información adecuada y los precarios recursos destinados para la identificación, orientación y protección de personas que lo requieran en puntos de entrada, a fin de otorgar el tratamiento especializado, adecuado y oportuno a casos que requieren protección internacional por lo cual se incumple con las garantías del debido proceso. En la sentencia del caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos señala que si bien los Estados pueden iniciar acciones cuando una persona no cumpla con el ordenamiento jurídico estatal en asuntos migratorios, los Estados deben respetar los derechos humanos de las personas sin discriminación alguna, teniendo en cuenta que:

...en el ámbito del derecho internacional se han desarrollado ciertos límites a la aplicación de las políticas migratorias que imponen, en procedimientos de expulsión o deportación de extranjeros, un apego estricto a las garantías del debido proceso, la protección judicial y al respeto de la dignidad humana, cualquiera que sea la condición jurídica o estatus migratorio del migrante.<sup>81</sup>

Ello plantea la imperiosa necesidad de mejorar de manera integral los sistemas de ingreso y protección en las fronteras desde una perspectiva de derechos humanos. Esta *democratización* de la frontera debe hacerse a través de mecanismos que de manera general garanticen un conjunto de derechos básicos universales, creando un piso mínimo de derechos sobre el cual se activen los mecanismos especiales de protección, es decir, según las distintas situaciones y necesidades que pueden presentarse en el marco de los desplazamientos internacionales. Ello, sin duda, incidirá en el mejoramiento de los sistemas de asilo en nuestra región y permitirá la adecuación de la normativa migratoria y de asilo a estándares internacionales de derechos humanos.

En particular, las personas solicitantes de asilo deben ser protegidas frente a la no devolución y la no sanción por ingreso irregular. Como lo comenta Danilo Rivera, del Programa de Gestión e Incidencia de Incedes:

El reto para los Estados y las organizaciones de la sociedad civil es el de construir un imaginario del derecho a ser solicitante de asilo, independientemente de su sexo, edad, nacionalidad, religión, posición política, etc. Generar esas condiciones de protección a las personas, y que estas no solo se queden en teoría, sino que pase a la práctica, y que se recuerde nuevamente en toda la región, que el ser solicitante de asilo es un derecho.<sup>82</sup>

En los países de la región analizados, la orientación e información sobre el procedimiento de determinación de la condición de la persona refugiada y medidas de protección complementaria son inexistentes o precarias, particularmente en las fronteras. En los diagnósticos realizados por la Organización HIAS-Venezuela con población solicitante de asilo y refugiada en Caracas, Guasualito, San Cristóbal, Maracaibo y Machiques, la experiencia compartida por los/as participantes evidencia que muchas personas necesitadas de protección internacional desconocen el derecho que todas las personas tienen a solicitar asilo, y no son informadas de ello por los oficiales de migración. Además, no en todas las localidades existen centros de información

op. cit.

<sup>81</sup> Corte Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*,

<sup>82</sup> Danilo Rivera, Incedes. Entrevista citada.

donde la gente pueda ser informada que tiene este derecho.<sup>83</sup> La misma problemática se vio reflejada en los diagnósticos participativos efectuados entre adultos refugiados y residentes en Costa Rica, donde muchos comentaron que “no hay información clara con respecto a las indicaciones que se debe tomar para realizar los procesos, lo que los deja en un estado de indefensión”.<sup>84</sup>

Otro reto que se advierte en toda la región es la falta de atención diferenciada a grupos prioritarios, diversos y con necesidades específicas. En las entrevistas con los/as diferentes líderes de las organizaciones de la sociedad civil, uno de los retos más grandes que se percibe es la ausencia, precariedad o descoordinación en la atención diferenciada, por ejemplo, a menores no acompañados. No cabe duda que durante los procesos migratorios, los/as menores no acompañados, por su condición, se encuentran en una situación de riesgo; sin embargo, cabe mencionar que ciertos factores como edad, género, etnia, nacionalidad, idioma, orientación sexual, diversos tipos de violencia, etcétera, pueden poner a ciertos menores no acompañados/as en un riesgo todavía mayor. Las adolescentes o niñas que viajan solas, debido a las condiciones de migración irregular, enfrentan un riesgo mayor de ser víctimas de violencia física, sexual y psicológica y pueden ser más vulnerables a la trata de personas con fines de explotación sexual y/o laboral.

La protección internacional exige a los Estados entender la composición de los flujos migratorios mixtos. Si bien todas las personas bajo la jurisdicción de un Estado tienen derechos independientemente de su estatus migratorio, es fundamental desarrollar estrategias que permitan la identificación de personas necesitadas de protección internacional y/o víctimas del crimen organizado al cruzar la frontera (*i. e.*, personas víctimas de trata o en riesgo de serlo). Como lo comenta Kiriam Bonilla, coordinadora del Programa de Atención a Personas Refugiadas de la Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador:

En políticas públicas, deberíamos de quitarle un poco la visión de seguridad al control migratorio. Es decir, ponerlo más humano. El Salvador no tiene o no cuenta con ninguna visa humanitaria. No hay ninguna forma de quedarse en el país o de establecerse y residir en el país si no es como residente temporal o residente definitivo. Y eso, una visión más humana, más humanitaria de la migración sería el principal reto.<sup>85</sup>

De la misma manera, Pablo Asa, de CELS-Argentina, enfatiza:

Debe haber un giro en cuanto a las formas de control migratorio en las fronteras. Deberíamos buscar entre los gobiernos, la sociedad civil y los peticionarios un método que pueda atender todas las necesidades de la frontera. Una cuestión que tiene que ver con el control, pero también con los derechos. Es una cuerda que está tirando para los dos lados, pero que está cediendo ahora para el lado de la seguridad. Nosotros tenemos que empezar a colocar el contrapeso para que el tema de derechos no quede soslayado.<sup>86</sup>

<sup>83</sup> HIAS-Venezuela. Grupos focales, 11-15 de noviembre de 2013.

<sup>84</sup> ACAI-Costa Rica. Grupos focales, 6 de diciembre de 2013.

<sup>85</sup> Kiriam Bonilla Nuila, Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador. Entrevista personal, 11 de noviembre de 2013.

<sup>86</sup> Pablo Asa, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina. Entrevista personal, 10 de enero de 2014.

En este sentido, las medidas de seguridad dificultan el proceso de elegibilidad en la determinación de la condición de la persona refugiada, cuando el propio proceso es la garantía de protección no solamente de la persona, sino también de la seguridad nacional, si se garantiza el debido proceso y el respeto de los estándares básicos de derechos humanos. En algunos países, se conocen casos de deportación de población que amerita protección internacional, lo cual genera mayor vulnerabilidad a la población de interés. Así mismo, esta visión de seguridad con la que se da tratamiento a la migración en la región, propicia llegar hasta la detención administrativa de las personas que migran en condiciones de irregularidad migratoria.<sup>87</sup> Gisele Bonnici y Elba Coria, de la Coalición Internacional contra la Detención (IDC), afirman que “la detención es una medida para amortiguar la falta de herramientas efectivas de acogida por parte de los Estados”.<sup>88</sup> Este es un ejemplo ilustrativo de cómo el ejercicio del derecho soberano del Estado de controlar y administrar la admisión y la permanencia de las personas extranjeras, puede impedir el goce de los derechos humanos de ellas, e incluso de las personas necesitadas de protección internacional.

En consecuencia, lo que termina sucediendo es que las personas corren el riesgo de ser detenidas, deportadas, o sobrepasan el tiempo que tienen (dependiendo de cada país) para hacer la solicitud de la condición de refugio, lo que complica el proceso, o deciden permanecer en el país como migrantes irregulares.

En este marco, es fundamental resaltar la **Declaración de Principios del MERCOSUR sobre la Protección Internacional de los Refugiados**,<sup>89</sup> en donde los Estados asociados se responsabilizaron de adoptar medidas comunes que permitan la identificación de personas que necesitan protección internacional en el contexto del aumento y complejidad que imponen los flujos mixtos. En particular, los Estados se comprometieron a:

Adoptar políticas migratorias no restrictivas, a identificar situaciones de asilo en flujos migratorios mixtos, prestar especial atención a las cuestiones de género y edad (sobre todo en los casos de niños no acompañados o separados de sus familias) y no devolver refugiados y solicitantes de asilo a sus países de origen o territorios donde sus vidas estén en peligro.<sup>90</sup>

En el mismo sentido está la aprobación de los **“Lineamientos Regionales para la Identificación Preliminar de Migrantes en Condición de Vulnerabilidad”** acordados en la XVIII Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, en la que participaron los viceministros y jefes de las delegaciones de Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana, en junio de 2013. Los lineamientos brindan estrategias para actuar en el ámbito de la

<sup>87</sup> Sin Fronteras-México, *Ser migrante no me hace delincuente: Situación de las personas en detención en las estaciones migratorias de Iztapalapa, Distrito Federal, y Tenosique y Villahermosa, Tabasco 2011-2012*, México, 2013. Disponible en: [http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1432/INFORME\\_EM\\_2013.pdf](http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1432/INFORME_EM_2013.pdf) [consultado: 7 de enero de 2014].

<sup>88</sup> Gisele Bonnici y Elba Coria, Coalición Internacional contra la Detención (IDC). Entrevista personal, 13 de diciembre de 2013.

<sup>89</sup> Declaración de Principios del Mercosur sobre la Protección Internacional de los Refugiados, *op. cit.*

<sup>90</sup> Acuerdo de Residencia del Mercosur, 2002. Disponible en: <http://www.parlamento.gub.uy/htmlstat/pl/acuerdos/acue17927-2.htm> [consultado: 26 de enero de 2014]. Los países que han ratificado este tratado hasta hoy día son: Argentina (19 de julio de 2004), Brasil (18 de octubre de 2005), Bolivia (11 de abril de 2005), Chile (18 de noviembre de 2005), Uruguay (8 de marzo de 2006), Paraguay (28 de julio de 2009), Perú (6 de abril de 2011), Colombia (29 de junio de 2012) y Ecuador (29 de junio de 2011).

migración mixta, porque incluyen referencias específicas a la detección provisional de solicitantes de la condición de persona refugiada. Sin duda, su aplicación es urgente y vital para asumir los desafíos identificados.<sup>91</sup>

Por otra parte, existen acuerdos de libre tránsito y residencia como la **Visa Única Centroamericana de los países del CA4 y el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR**. El primero permite la libre movilidad de nacionales de Nicaragua, Honduras, El Salvador y Guatemala dentro de los territorios de estos países. El segundo otorga la residencia a las personas ciudadanas de los países que forman parte del acuerdo –inicialmente por dos años y luego de manera permanente–, y los principales requisitos para obtenerla son la carencia de antecedentes judiciales, el certificado médico y la acreditación de medios de vida lícitos. Hay que reconocer que las disposiciones e instrumentos anteriores facilitan la movilidad de personas con propósitos turísticos y de residencia. Además, tienen el potencial de ser la base para instrumentar acciones urgentes como la portabilidad de derechos y/o coadyuvar a garantizar la seguridad de las y los migrantes trabajadores dentro de la región, quienes con frecuencia son víctimas de violaciones y abusos diversos por parte de agentes públicos y privados. En el tema que nos concierne, estos instrumentos pueden ser el punto de partida, dentro de los esfuerzos de crear mecanismos de armonización y homologación de los procesos en materia migratoria, para desarrollar una estrategia de mantener la condición de persona refugiada (portabilidad de la condición de refugiado), garantizando los principios de no devolución en casos de personas que requieran protección internacional.

**En el plano operativo**, en Argentina, se otorga un plazo breve, de 48 horas, a la persona que solicita asilo en frontera. En este plazo se prevé que la persona se presente en la Comisión Nacional para los Refugiados (Conare), donde formalizará su petición. Recién en la Conare se le notificarán sus derechos y obligaciones durante el procedimiento, así como su naturaleza.

En Ecuador, las brigadas móviles en zonas de frontera, que realiza la Dirección de Refugio del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana en Ecuador en coordinación con el ACNUR y la sociedad civil, facilitan el proceso de solicitud de asilo para las personas que a veces no tienen acceso fácil a la Dirección de Refugio.<sup>92</sup> Además, representan un esfuerzo del Estado para asegurar el acceso al procedimiento.<sup>93</sup> Paralelamente, las organizaciones de la sociedad civil han coordinado la transportación de personas a la Dirección de Refugio más cercana para apoyar el seguimiento de casos y permitir que las personas puedan comparecer a sus entrevistas.<sup>94</sup> Esto representa una solución al problema de acceso para las personas que viven lejos de las capitales y otras ciudades.<sup>95</sup>

Asimismo, un mecanismo muy similar existe en Venezuela, donde se llevan a cabo las jornadas especiales de registro y documentación en zonas fronterizas, de manera coordinada entre la Comisión Nacional

<sup>91</sup> Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Cidehum), Lineamientos Regionales para la Identificación Preliminar de Perfiles y Mecanismos de Referencia de Poblaciones Migrantes en Condición de Vulnerabilidad. San José, Cidehum, 2013. Disponible en: <http://www.cidehum.org/index.php/biblioteca/category/5-publicaciones-de-interes-por-par-te-de-otras-instituciones?download=107:lineamientos-regionales-para-la-identificacion-de-perfiles-de-referencia-de-poblacion-es-migrantes-en-condicion-de-vulnerabilidad> [consultado: 6 de febrero de 2014].

<sup>92</sup> En el Ecuador existen varias oficinas de la Dirección de Refugio, órgano del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, que analiza las solicitudes de asilo. Estas oficinas están ubicadas en Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos (en la frontera norte) y Quito, Guayaquil y Cuenca (principales centros urbanos).

<sup>93</sup> Adriana Blanco y Carmen Atkins, Asylum Access Ecuador (AAE). Entrevistas personales, 19 de diciembre de 2013.

<sup>94</sup> Esta acción es parte de un proyecto ejecutado por SJRM y NRC, en el que participan Asylum Access Ecuador e HIAS, y se ha logrado una coordinación entre la sociedad civil, el ACNUR y el gobierno.

<sup>95</sup> Sabrina Lustgarten, HIAS-Ecuador. Entrevista citada.

para los Refugiados de Venezuela (CNR), el ACNUR y la sociedad civil. En este caso, la información sobre el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada se divulga por parte de los/as líderes de las comunidades con la ayuda de las organizaciones de la sociedad civil, para promover las misiones de registro que hacen en conjunto con la Comisión Nacional para los Refugiados.<sup>96</sup> Estas misiones de registro han sido reconocidas por las organizaciones de la sociedad civil como una acción muy importante del Gobierno Bolivariano de Venezuela.<sup>97</sup>

En Costa Rica, se han efectuado esfuerzos particularmente en la frontera sur, Paso Canoas, para asegurar el acceso, información y garantías a las personas que ingresan al país, como recomienda la *Iniciativa para el Aseguramiento de la Calidad en Procedimientos de Asilo, (QAI, por sus siglas en inglés)*. En un esfuerzo conjunto de la Defensoría de los Habitantes, ACAI y el ACNUR, se ha fortalecido este importante punto de entrada del país, dotando de capacidades a los funcionarios del lugar, de información en al menos dos idiomas y designando a una funcionaria que puede coordinar con funcionarios de Migración, la entrada de personas que manifiestan la necesidad de protección internacional, a fin de evitar arbitrariedades. La aplicación de herramientas como el Equipo de Situación Migratorio Especial (ESME) por parte de las autoridades migratorias costarricenses debe ser destacada para promover un avance y tecnificación regional de estos instrumentos que incorporan un enfoque diferenciado de atención visibilizando las necesidades de protección y asistencia inmediata para grupos como solicitantes de asilo, víctimas de trata, personas menores de edad no acompañadas o separadas, extracontinentales y otros migrantes vulnerables.<sup>98</sup>

### **Procedimientos de determinación de la condición de la persona refugiada justos y eficientes: aportes para la armonización de la normativa regional**

En la práctica, existen grandes discrepancias en la aplicación de los derechos consagrados en las legislaciones nacionales en lo referente a procedimientos justos y eficientes en el proceso de determinación de la condición de la persona refugiada y el respeto al derecho a la no devolución. En la mayoría de los países incluidos en este informe, deben mejorarse las garantías del debido proceso para ajustarse a los lineamientos del derecho al asilo, entre otros derechos humanos. En la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos del 25 de noviembre de 2013, en el caso *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, la Corte ratifica las garantías mínimas del debido proceso en procedimientos para determinar la condición de refugiado y el principio de no devolución, contenidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967 y la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (artículos 8, 22.7, 27.8 y 25).

Por otra parte, a lo largo del año 2013, una serie de organizaciones de la región impulsaron el análisis de estándares en el marco del debido proceso en los procedimientos de determinación de la condición de las personas refugiadas: *La determinación de condición de refugiado en América Latina: Desafíos y oportunidades regionales. Aproximación a los sistemas nacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador*

<sup>96</sup> HIAS-Venezuela. Grupos focales citados.

<sup>97</sup> HIAS-Venezuela. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil en Venezuela. HIAS: 2013, p. 4.

<sup>98</sup> Gloria Maklouf, Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI). Informe de contexto y entrevistas a organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado en Costa Rica, enero de 2014 y 18 de febrero de 2014.

y México (marzo 2013)<sup>99</sup> y el documento de trabajo para la audiencia temática ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) *Situación de derechos humanos de los refugiados en la región de las Américas* (octubre 2013)<sup>100</sup> que aportan al análisis y plantean recomendaciones para la armonización de los estándares en el ámbito regional.

Este documento recoge algunos puntos específicos resaltados en las entrevistas y grupos focales:

#### Procesos acelerados que salvaguarden las garantías del debido proceso

- ▲ El procedimiento de admisibilidad en Panamá y Ecuador debilita el relativo a la determinación de la condición de la persona refugiada. En los dos países, no se les da ninguna protección a las personas que están esperando una respuesta sobre su admisibilidad como solicitantes de esta condición. En Panamá, esta etapa dura seis meses o más, y durante ese tiempo las personas corren el riesgo de ser deportadas, lo que es una clara violación de la norma de no devolución.<sup>101</sup> Además, solamente alrededor de 5 por ciento de los solicitantes son admitidos/as,<sup>102</sup> lo que representa una barrera al derecho a solicitar asilo. Por otro lado, en Ecuador, las personas presolicitantes de la condición de refugiada no tienen acceso a ningún derecho. Una persona puede ser inadmitida al proceso sin siquiera la más mínima consideración de su solicitud y sin mediar una entrevista.<sup>103</sup> La revisión de estas solicitudes en la etapa de admisibilidad solamente la hacen oficiales de la Dirección de Refugio, en vez de la Comisión, como correspondería, siendo la entidad capacitada e informada sobre el tema.
- ▲ Existen prácticas distintas como en Costa Rica: de acuerdo con el Reglamento de Personas Refugiadas (Decreto No. 36831-G), cuando una solicitud se considera manifiestamente infundada o claramente abusiva –al contener una connotación fraudulenta o que de forma notoria no guarda relación alguna con los criterios para el reconocimiento de la condición de persona refugiada–, podrá aplicarse un proceso sumario, en el cual, de acuerdo con la legislación actual, se realiza una entrevista de forma inmediata al solicitante, para corroborar el carácter infundado de su petición, y se emite un criterio por escrito. Este criterio puede ser recurrido mediante recurso de impugnación y resuelto de forma preferente por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio.<sup>104</sup> Una de las características de esta normativa, y que en la práctica se utiliza, es la acción expedita con que se tramita dicho caso, logrando que la persona no quede en indefensión ni se violente derechos fundamentales para un solicitante de asilo, como lo es el principio de no devolución.<sup>105</sup> No obstante, es necesario señalar que en

<sup>99</sup> Karina Sarmiento, Jessica Soley et al., *La determinación de condición de refugiado en América Latina: desafíos y oportunidades regionales. Los sistemas nacionales de Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México*, Asylum Access Ecuador / United States Committee for Refugees and Immigrants, 2013. Disponible en: <http://asylumaccess.org/AsylumAccess/wp-content/uploads/2013/04/DETERMINACIÓN-DE-CONDICIÓN-DE-REFUGIADO-EN-AMÉRICA-LATINA.pdf>

<sup>100</sup> En el documento participaron: Sin Fronteras I. A. P., Asylum Access Ecuador (AAE), U.S. Committee for Refugees and Immigrants (USCRI), Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (Cejil), Refugee Council U.S.A. (RCUSA), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), International Detention Coalition (IDC), Observatorio Migrantes del Caribe (Obmica), Clínica de Derecho Internacional de Derechos Humanos de American University Washington College of Law en Washington, D. C., Consultoría para los Derechos Humanos y el Desplazamiento (Codhes) y el Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Cidehum).

<sup>101</sup> Carlos Smith, HIAS-Panamá. Entrevista personal, 21 de noviembre de 2013.

<sup>102</sup> *Idem.*

<sup>103</sup> Adriana Blanco y Carmen Atkins, AAE. Entrevistas citadas.

<sup>104</sup> Decreto No. 36831-G de 2011, Reglamento de personas refugiadas, RefWorld, Costa Rica, 28 de septiembre de 2011. Disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4fffe64d2.html> [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>105</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

práctica esto ha encontrado dificultades para ser aplicado, y las solicitudes con este perfil siguen todo el proceso regular, de manera que no se maximiza su objetivo de no saturar a los órganos de decisión y apelación con este tipo de solicitudes, a la luz de criterios de economía procesal.<sup>106</sup>

### La oportunidad de solicitar asilo mediante un plazo flexible y razonable

- ▲ Actualmente, en Brasil, Costa Rica, Venezuela, Panamá, Nicaragua, Argentina, Guatemala, Uruguay y Honduras no se imponen límites para presentar solicitudes de asilo. Sin embargo, continúa siendo un reto en varios países: República Dominicana (15 días), México (30 días), Ecuador (15 días), Belice (14 días) y El Salvador (5 días). Aunque en este último caso, existe la práctica de aceptar solicitudes después del plazo, siempre y cuando se indiquen los motivos que incidieron para que dicha solicitud se dilatara, y el gobierno salvadoreño acepta el no conocimiento del sistema de protección de personas refugiadas.
- ▲ Debido a la situación vulnerable de esta población, suele suceder que una persona no puede presentar su solicitud dentro de estos plazos tan cortos. Como comentó Alejandra Macías, de Sin Fronteras: "...muchas veces la gente que llega a México no sabe que tiene el derecho a solicitar asilo, y cuando se entera de ese derecho, generalmente ya han pasado los 30 días hábiles y no tiene acceso al procedimiento".<sup>107</sup> En estas situaciones, las solicitudes de asilo fuera de plazo pueden ser rechazadas, sin que hayan sido adecuadamente consideradas debido a cuestiones administrativas, con base en la fundamentación del caso. Afecta igualmente el hecho de que en México se detenga a la mayoría de las personas que solicitan asilo,<sup>108</sup> privándolas de su libertad durante el procedimiento. Se encuentran de esta manera en una situación donde no tienen las condiciones de confianza y seguridad necesarias para pedir asilo, por lo cual se demoran para formular su solicitud hasta que la detención termina, en cuyo caso el plazo de 30 días con frecuencia ya expiró, o son deportadas y pueden volver a ingresar a México, situación que las afectará si vuelven a solicitar asilo.
- ▲ Este plazo es contrario a las recomendaciones del ACNUR de que el rechazo automático y mecánico de una solicitud dentro de un plazo definido no debe excluir *per se* a una solicitante del proceso puesto que puede vulnerar el derecho a la no devolución.<sup>109</sup> Asimismo, contraviene los estándares emitidos por la Corte Interamericana en su sentencia en el caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia.
- ▲ Es necesario buscar un mecanismo que permita a las personas solicitantes de asilo ejercer su derecho a la protección internacional en el momento que lo consideren pertinente y disponiendo de la información necesaria. Muchas de las personas solicitantes no tienen un alto nivel de escolaridad,

<sup>106</sup> *Idem.*

<sup>107</sup> Alejandra Macías, Sin Fronteras, México. Entrevista personal, 16 de diciembre de 2013.

<sup>108</sup> Solamente las personas que logran llegar por sus propios medios a una oficina de la Comar no son privadas de su libertad. Si son detenidas en el camino o se entregan a las autoridades migratorias, son detenidas y privadas de su libertad. Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A. C.

<sup>109</sup> AAE, USCRI *et al.*, "Documento de trabajo para Audiencia temática 'Situación de derechos humanos de los refugiados en la región de las Américas'... *op. cit.*



no saben leer ni escribir, o en sus países de origen nunca han accedido a ningún tipo de justicia, por lo que pueden no tener la iniciativa de acercarse a una autoridad que les dé la protección que necesitan. Esto es preocupante porque no se toma en cuenta la situación de riesgo y vulnerabilidad en la que se encuentran quienes solicitan asilo.

#### El acceso a asesoría y representación legal para presentar la solicitud ante las autoridades competentes

- ▲ En la mayoría de los países, son las organizaciones de la sociedad civil quienes apoyan con asesoría y representación legal gratuita. Durante el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada, si no existen restricciones de parte de los Estados,<sup>110</sup> las organizaciones orientan y acompañan durante el proceso de asilo, y sobre todo brindan asistencia legal en el proceso de impugnación, siendo este un pilar fundamental del debido proceso. El trabajo de organizaciones de la sociedad civil es la única opción para recibir asesoramiento legal durante el trámite administrativo de solicitar asilo en Costa Rica, México, Panamá, Ecuador, Brasil, El Salvador, Nicaragua, Belice, Guatemala, Honduras, República Dominicana y Venezuela, de los países analizados.
- ▲ En Costa Rica, hay alianzas entre el poder judicial y colegios de abogados que coadyuvan en la prestación de servicios de apoyo legal para solicitantes de asilo, a fin de mejorar los estándares procedimentales y aumentar la noción jurídica del procedimiento de determinación de la condición de refugiado. Sin embargo, la creación de una red local de socios con capacidad jurídica para orientar y apoyar a solicitantes de asilo en las diferentes instancias del proceso constituye un reto para el país.
- ▲ En Uruguay, las personas solicitantes de asilo pueden acceder a la asistencia jurídica de los consultorios gratuitos de las universidades, y de la defensoría pública. En la práctica no es algo que ocurra habitualmente. La asistencia letrada sí es obligatoria en caso de recurrir una decisión y se puede tener acceso a los servicios gratuitos mencionados, en igualdad de condiciones que cualquier otra persona residente.
- ▲ En Argentina, la **Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio**, perteneciente a la Defensoría General de la Nación, fue creada para garantizar el acceso a la justicia y el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición. La Comisión cuenta con un Programa de Tutela, Representación Legal y Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes Refugiados y Solicitantes de Refugio y un Programa de Asesoramiento y Representación Legal para Personas Refugiadas y Solicitantes del Reconocimiento de la Condición de Refugiados.<sup>111</sup> Entre las funciones desempeñadas por ambos programas, se destaca la asistencia jurídica gratuita en todas y cada una de las etapas del procedimiento administrativo y/o judicial de la solicitud del reconocimiento de la condición de persona refugiada. Asimismo, se brinda asesoramiento en materia de acceso a la salud, educación, trabajo y vivienda por medio del Equipo Interdisciplinario de dicha comisión. Esta comisión constituye un esfuerzo ejemplar de la Argentina para asegurar los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de dicha condición.

<sup>110</sup> Por ejemplo, de la información recabada en México y Ecuador, el acceso a los centros de detención es muy limitado y se lleva a cabo en malas condiciones para ejercer la asesoría legal, lo cual restringe el acceso a este derecho.

<sup>111</sup> Información institucional disponible en el sitio web de la Defensoría General de la Nación. Disponible en: <http://www.mpd.gov.ar/articulo/index/articulo/programas-de-la-comision-2991> [consultado: 20 de febrero de 2014].

Asimismo, representa una buena práctica que otros Estados podrían replicar a los fines de cumplir con sus compromisos de construir un sistema de la determinación de refugio accesible, eficaz y justo. Es de destacar que la creación y funcionamiento de la Comisión se encuentra en consonancia con las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, adoptadas en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana.

- ▲ En México, la persona solicitante puede pedir esta asistencia a las defensorías públicas de la Nación; el gran inconveniente en este sentido es que solamente mediante una solicitud al presidente de la Suprema Corte de Justicia de la Nación puede proporcionarse esa atención, y ello no garantiza que la defensa sea efectiva ya que muchos de los/as defensores de oficio no están especializados en materia migratoria y de asilo, como ocurre en muchos otros países.

#### La garantía de una entrevista en condiciones adecuadas, en lenguaje y modo que la persona pueda comprender

- ▲ Otra dificultad para el debido proceso ocurre durante las entrevistas. Rara vez se cuenta con un/a traductor/a acreditado/a en el idioma materno de la persona solicitante para facilitar la entrevista,<sup>112</sup> o no se les da atención adecuada o acompañamiento a las personas con discapacidades, o necesidad de atención psicológica<sup>113</sup> (i. e., niños, niñas y adolescentes, sobrevivientes de violencia sexual y tortura, y personas que presentan signos de enfermedades mentales). La falta de este tipo de atención durante el proceso de solicitud de asilo complica la decisión, ya que puede afectar la habilidad y confianza de la persona para contar su historia, y también puede impedir un buen conocimiento de las circunstancias del caso. Esto también está relacionado con el tipo de preguntas que se plantean en la entrevista, que no siempre permiten que la persona exprese todo su relato o se omiten situaciones de trauma y se desconoce la información del país de origen.<sup>114</sup>
- ▲ Asimismo, en la mayoría de países, aún deben desarrollarse y/o implementarse o reforzarse protocolos de atención diferenciada a grupos prioritarios, particularmente niños, niñas y adolescentes, sobrevivientes de violencia sexual y tortura, y población LGBTI. Vivian Holzacker, de Cáritas de São Paulo, mencionó las dificultades que los/as solicitantes menores no acompañados/as que han sido víctimas de explotación sexual enfrentan:

...muchas veces se les niega la condición de persona refugiada porque sus entrevistas son confusas, con muchas contradicciones, por lo que les ha pasado, no quieren dar detalles de su historia. Ellos/ellas van a las entrevistas solos/as, o con algún asistente social del albergue donde se encuentran. Esto muestra que, en casos de violencia sexual especialmente, tiene que haber asistencia y tratamiento especial debido al posible impacto que tenga este tipo de abuso en la entrevista.<sup>115</sup>

<sup>112</sup> Alejandra Macías, Sin Fronteras, México. Entrevista citada; Sabrina Lustgarten, HIAS-Ecuador. Entrevista citada; Diego Lorente, CDH Fray Matías de Córdova, México. Entrevista citada.

<sup>113</sup> Sabrina Lustgarten, HIAS-Ecuador. Entrevista citada.

<sup>114</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

<sup>115</sup> Vivian Holzacker, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Brasil. Entrevista personal, 18 de noviembre de 2013.

En este sentido, se observa la casi nula incorporación de un enfoque transversal de género que permita una valoración objetiva y adecuada de las solicitudes, con el propósito de evitar la creación y promoción de estereotipos de protección.

- ▲ Estas realidades hacen necesaria la adopción y adecuación de la legislación existente en la región a los fines de la incorporación y aplicación de los estándares de protección vigentes en la materia. Como ejemplo de buena práctica, puede mencionarse el caso de la Argentina, en cuya Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado se establece que “durante el procedimiento, se observará las recomendaciones del ACNUR formuladas en las Guías para la Protección de Mujeres Refugiadas y las directrices sobre persecución por motivos de género” (art. 53). Asimismo, en Argentina se adoptó un **“Protocolo para la Protección, Asistencia y Búsqueda de Soluciones Duraderas para los Niños No Acompañados o Separados de sus Familias en Busca de Asilo”**, a través del cual, y por medio de la coordinación entre organismos estatales, internacionales y de la sociedad civil, se busca brindar una respuesta a las diversas necesidades que esta población presenta.
- ▲ En Costa Rica existe el **“Protocolo para la Detección, Atención y Protección Integral de las Personas Menores de Edad que Requieren de Protección Internacional, Sean Solicitantes de la Condición de Refugiadas, Refugiadas o Apátridas”**, cuyo objetivo principal es orientar y guiar el trabajo conjunto de los funcionarios de las instancias involucradas: el Patronato Nacional de la Infancia (Pani), la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y la Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), “para atender y proteger de una forma más eficiente y eficaz a las personas menores de edad extranjeras en diferentes situaciones de índole migratoria”.<sup>116</sup> Desde la perspectiva del Estado, se considera que las entrevistas se realizan por personas técnicas idóneas y con la motivación y fundamentación adecuada.<sup>117</sup> Este último aspecto está siendo diagnosticado en Costa Rica a partir de la Iniciativa para el Aseguramiento de la Calidad en Procedimientos de Asilo, (QAI por sus siglas en inglés), mediante la cual se analizan las diferentes etapas del procedimiento y se emiten recomendaciones pertinentes.
- ▲ En Venezuela, las organizaciones de la sociedad civil ponen de relieve que, en materia de violencia basada en género, la Ley sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia protege tanto a las mujeres refugiadas o solicitantes como a las venezolanas. Bajo la coordinación del Instituto Nacional de la Mujer, se creó un plan integral de información, sensibilización y concientización, que involucra a todos los entes públicos encargados de la aplicación de la ley para que “reconozcan las dimensiones y características de la problemática de la violencia de género y dispongan de herramientas adecuadas para su abordaje efectivo”.<sup>118</sup> Se han visto avances en las capacitaciones y sensibilización para entes estatales así como mayor atención a los casos.<sup>119</sup>

<sup>116</sup> Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), Patronato Nacional de la Infancia (Pani), *Protocolo para la Atención y Protección de las Personas Menores de Edad Extranjeras No Acompañadas o Separadas, Fuera de su País de Origen*, San José, UNICEF, 2012. Disponible en: [http://www.unicef.org/costarica/docs/cr\\_pub\\_Protocolo\\_menores\\_extranjeros\\_solos\\_o\\_separados\\_fuera\\_pais\\_origen.pdf](http://www.unicef.org/costarica/docs/cr_pub_Protocolo_menores_extranjeros_solos_o_separados_fuera_pais_origen.pdf) [consultado: 10 de febrero de 2014].

<sup>117</sup> Jefe de la Unidad de Refugio de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica. Entrevista realizada por ACAI, enero de 2014.

<sup>118</sup> Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), *Ley Orgánica sobre el Derecho de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia*, Caracas, UNFPA, 2007. Disponible en: [http://venezuela.unfpa.org/documentos/Ley\\_mujer.pdf](http://venezuela.unfpa.org/documentos/Ley_mujer.pdf) [consultado: 10 de febrero de 2014].

<sup>119</sup> HIAS-Venezuela. Entrevista a organizaciones de la sociedad civil, Venezuela, Caracas, HIAS, 2013.

- ▲ En Guatemala, también las organizaciones de la sociedad civil destacan que en materia de violencia basada en género, se cuenta con la Ley contra el Femicidio y Otras Formas de Violencia contra la Mujer, Decreto 22-2008 del Congreso de la República de Guatemala, misma que ha tenido avances en la capacitación y aplicación.

#### Derecho a un recurso de revisión o apelación en plazos razonables y efectos suspensivos de la decisión

- ▲ Una buena práctica destacada por la sociedad civil en Venezuela es la Jornada Acacio Belandria, desarrollada por la Comisión Nacional para los Refugiados en Venezuela desde 2013. Se trata de un mecanismo de autotutela en que revisan casos cuya respuesta fue negativa por no haber dentro de los motivos de la definición de refugiado de la Convención de 1951, pero que corresponden al motivo de violencia generalizada, con más información de país de origen y nuevas entrevistas.<sup>120</sup> Este esfuerzo da luces sobre una posible expansión de la aplicación de la definición de refugiado y garantiza el derecho de las personas a que sus casos sean oídos y reconsiderados.
- ▲ En algunos países analizados, otra barrera consiste en que las decisiones no son debidamente justificadas. En Argentina, Brasil, Ecuador, Panamá y El Salvador, no siempre se dan las razones por las cuales una solicitud es rechazada, lo que dificulta la interposición de recursos de impugnación y va en contra del derecho a un recurso justo, efectivo e imparcial.<sup>121</sup>
- ▲ Existen países como México, donde ejercer el derecho al recurso no solamente es complejo por las limitaciones que establecen las autoridades para proporcionar a la persona la asistencia legal, sino que el uso de este derecho es penalizado. De acuerdo con el artículo 111 de la Ley de Migración de México, la presentación de un recurso administrativo o judicial contra la decisión de deportación o en este caso, de negativa de la condición de refugiado en primera instancia, trae como consecuencia la posibilidad de una privación indefinida de la libertad. Esto hace que las personas detenidas puedan estar hasta casi un año privadas de su libertad y que, a causa del encierro, procedan a desistir de su proceso de reconocimiento de la condición de refugiado por el impacto físico y emocional que tiene el encierro.
- ▲ En Costa Rica, mediante la creación y puesta en funcionamiento del Tribunal Administrativo Migratorio (TAM), se pretende garantizar el derecho de los solicitantes de la condición de persona refugiada en el país, a apelar las decisiones negativas. De esta manera, el TAM busca ser un control de legalidad, trabajando de manera independiente a la comisión que ejerce decisión en la primera instancia y, de esta manera, brindando reales garantías judiciales. Si bien, según las entrevistas realizadas a las cabezas de ambas instituciones (DGME y TAM), Costa Rica inició una nueva etapa con un sistema más proteccionista, factores como la falta de recursos humanos han limitado los avances esperados con la creación de esta institución. El presidente del TAM reconoce el retraso existente en la toma de decisiones, pero plantea expectativas favorables con respecto a la nueva etapa en que ha entrado el Tribunal, al extender su composición e iniciar con un nuevo plan de funcionamiento.<sup>122</sup>

<sup>120</sup> *Idem.*

<sup>121</sup> Carlos Smith, HIAS-Panamá. Entrevista citada; Vivian Holzacker, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Brasil. Entrevista citada; Kiriam Bonilla Nuila, Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador. Entrevista citada.

<sup>122</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

## Plazo para recibir respuestas

- ▲ La demora en recibir una respuesta a las solicitudes de asilo representa otra barrera encontrada en varios países. El no recibir una respuesta en un plazo determinado pone a las personas solicitantes en un limbo legal mientras sus casos estén pendientes de resolución, lo que impide que se sientan protegidas y seguras respecto a su estatus migratorio y continúen con su proyecto de vida. Asimismo, las personas solicitantes de asilo, en muchos países bajo este estatus no tienen garantizados sus derechos económicos, sociales y culturales, sin mencionar muchos de sus derechos civiles y políticos.
- ▲ Las organizaciones participantes de El Salvador, Costa Rica, Ecuador, Uruguay, México y Guatemala exponen que este proceso toma mucho más tiempo que el plazo establecido por la legislación,<sup>123</sup> lo cual refleja la discrepancia entre la ley y la práctica que encontramos frecuentemente en la región. En Argentina y Brasil, en cambio, no existe ningún criterio o promedio de tiempo para tomar una decisión. En Guatemala, Danilo Rivera, de Incedes, señala que 30 de las 47 personas solicitantes en el último año también desistieron del proceso de solicitar asilo debido a la ausencia de una efectiva operatividad de la Comisión, la cual no se reúne con la debida frecuencia. "...el tema de solicitantes de asilo es muy complicado, llegan, entran, solicitan la condición de persona refugiada y luego se ven frustradas por la ineficacia del proceso... están en total vulnerabilidad, no pueden trabajar, no pueden hacer absolutamente nada".<sup>124</sup>
- ▲ De igual manera, sucede en El Salvador, como expresa Kiriam Bonilla Nuila, de la Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador: "Los procesos de elegibilidad tardan demasiado y esto pone en vulneración a las personas porque mientras están en el proceso de evaluación no tienen documentos que los identifiquen o que les den una estadía legal en el país".<sup>125</sup> En República Dominicana, como nota William Charpantier, de Menamird:

Uno de los problemas que tenemos aquí en el caso de los solicitantes de asilo es la lentitud con que las autoridades investigan y dan salida a los expedientes. Nosotros tenemos solicitantes de asilo que tienen más de 12 o 13 años y nunca el Estado los acepta, sino les dan un documento cada 30 días o 60 días, un documento cada cierto tiempo, pero no les dan la categoría oficial de refugio... El Estado no tiene una política, a pesar de que sí tiene la estructura. Somos miembros de la Convención, todo eso, pero no se les da seguimiento a estos casos.<sup>126</sup>

- ▲ En Costa Rica, el problema se hace más evidente en el nivel de segunda instancia, donde cerca de 753 casos aguardan por una respuesta, algunos de ellos por más de tres años. Los funcionarios, tanto de la Unidad de Refugio de la DGME, como del Tribunal Administrativo Migratorio, reconocen como la principal debilidad del sistema en el país, la duración y la extensión de estos plazos de respuesta. Enfatizan que la falta de cumplimiento de los plazos no es producto de falta de voluntad, sino de la gran demanda que representa este tipo de procesos en el país, al ser destino final y no solamente de

<sup>123</sup> Danilo Rivera, Incedes. Entrevista citada; Kiriam Bonilla Nuila, Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador. Entrevista citada.

<sup>124</sup> Danilo Rivera, Incedes. Entrevista citada.

<sup>125</sup> Kiriam Bonilla Nuila, Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador. Entrevista citada.

<sup>126</sup> William Charpantier, Menamird, República Dominicana. Entrevista citada.

tránsito, y que, por tanto, al existir limitaciones en los recursos económicos y humanos, se dificulta atender con mayor celeridad los procesos. De acuerdo con la entrevista realizada al jefe de la Unidad de Refugio, se está consciente de que no se puede estipular el tiempo exacto que demorará una solicitud dentro del sistema, por lo cual se va en contra de las expectativas del solicitante.<sup>127</sup>

### La detención administrativa y el dilema de las estaciones / albergues / centros migratorios

En la región persisten normas jurídicas, políticas y prácticas gubernamentales que habilitan la detención de personas por motivos migratorios, con frecuencia en razón de su situación migratoria irregular. En los casos más graves, nos enfrentamos a la potestad de detener y sancionar penalmente la migración irregular, como ocurre en Belice. En otros casos, como México, Costa Rica, Guatemala, Ecuador y Honduras, se posibilita o habilita la privación de la libertad con carácter administrativo-migratorio, y en algunos otros, la detención por motivos migratorios se practica discrecionalmente en comandancias de policía u otros espacios que no cumplen con las condiciones mínimas de alojamiento para su estancia.<sup>128</sup>

La detención administrativa, pese a que no ha sido una práctica generalizada en toda la región, y que existen evidencias de la aplicación de otras alternativas viables, es una práctica que cada vez más está siendo adoptada en países que cuentan con estaciones / albergues / centros migratorios. De los países analizados, destaca: (a) la práctica generalizada de no detención de solicitantes de asilo en Argentina y Uruguay;<sup>129</sup> (b) normas y/o prácticas que establecen periodos máximos de permisibilidad en la detención en El Salvador y Nicaragua; (c) normas y/o prácticas de liberación de personas que solicitan asilo una vez que son detenidas en Brasil, Honduras, Nicaragua y Panamá; y (d) normas y políticas públicas para la adopción de modelos de alternativas a la detención migratoria en Costa Rica (sin embargo, existe la necesidad de que se aplique con mayor regularidad, tal es el caso de la figura de la caución migratoria) o bien para grupos vulnerables como las niñas, niños y adolescentes solicitantes de asilo en Argentina o para víctimas de trata de personas en Belice, México y Nicaragua, entre otros.

En varios países, como México, Belice, El Salvador, Honduras, República Dominicana, Panamá y Ecuador, existe la práctica de la detención administrativa.<sup>130</sup> En México, las organizaciones destacan que otro de los problemas al solicitar asilo es que muchas personas solicitantes, incluso las menores de edad, están privadas de su libertad durante el proceso y tienen poco acceso a representación legal.<sup>131</sup> Esto ha resultado en que muchas personas abandonen el proceso.<sup>132</sup>

<sup>127</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

<sup>128</sup> Gisele Bonnici y Elba Coria, Coalición Internacional contra la Detención (IDC). Entrevistas citadas.

<sup>129</sup> Gabriela Cortina, Sedhu, Uruguay. Entrevista personal, 19 de noviembre de 2013.

<sup>130</sup> Alejandra Macías, Sin Fronteras, México. Entrevista citada; Diego Lorente, CDH Fray Matías de Córdoba, México. Entrevista citada; Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, *Acción urgente: Privación de libertad y violaciones al debido proceso de personas solicitantes de la condición de refugio en el centro de detención para migrantes de Tapachula, Chiapas*, Tapachula, Fundación Ford, 2013. Disponible en: [http://www.cdhfraymatias.org/sites/default/files/acciones\\_urgentes/accion\\_urgente\\_detencion\\_solicitantes\\_refugio.pdf](http://www.cdhfraymatias.org/sites/default/files/acciones_urgentes/accion_urgente_detencion_solicitantes_refugio.pdf); Enrique August, Help for Progress, Belice. Entrevista personal, 12 de diciembre de 2013; Danilo Rivera, Incedes, Guatemala. Entrevista citada; William Charpantier, Menamird, República Dominicana. Entrevista citada; *Informe de organizaciones de la sociedad civil dominicana en el Examen Periódico Universal (EPU): Situación migratoria, República Dominicana*, Menamird, 2012.

<sup>131</sup> Diego Lorente, CDH Fray Matías de Córdoba, México. Entrevista citada; Alejandra Macías, Sin Fronteras, México. Entrevista citada.

<sup>132</sup> Alejandra Macías, Sin Fronteras, México. Entrevista citada.

Asimismo, en muchos países de la región, como es el caso de México, Belice y República Dominicana, no existe una alternativa asequible para quienes solicitan el reconocimiento de la condición de persona refugiada una vez que han sido detenidas. Por ello, muchas personas no tienen otra opción más que seguir sus procedimientos de asilo en detención. Adicionalmente, cuando se le niega el reconocimiento de la condición de refugiado/a, la persona debe permanecer en la estación migratoria mientras se resuelve su recurso de revisión o bien interponer un amparo y permanecer en detención por el tiempo que tarde en resolverse. Esto por lo general impide que las personas solicitantes de asilo tengan un efectivo acceso a la justicia, lo que lleva a que muchos prefieran ser deportados aunque su vida corra peligro.<sup>133</sup>

Se ha resaltado en varias de las entrevistas con las diferentes organizaciones de la sociedad civil de México, que en muchos de las llamadas estaciones migratorias, que son los centros de detención en donde las personas solicitantes de asilo son ubicadas tras su detención, no disponen de condiciones sanitarias apropiadas. En Belice, por lo general son ubicadas en los mismos centros en donde se encuentran los criminales comunes. En general, no existe una separación por género: hombres y mujeres son alojados juntos; y con frecuencia son víctimas de extorsión y sufren muchas violaciones de sus derechos.

Por otra parte, existe también la práctica de deportaciones masivas donde pueden encontrarse personas que requieren protección internacional. Como lo comentan las organizaciones de la sociedad civil de República Dominicana en el informe para el Examen Periódico Universal (EPU):

Las expulsiones o deportaciones masivas de inmigrantes haitianos y sus familiares, sigue siendo el principal eje de aplicación de la política migratoria del Estado dominicano. Estas acciones en contra de los no ciudadanos de origen haitiano, se hacen aplicando criterios discriminatorios de toda índole. Los migrantes de origen haitiano, documentados o indocumentados, son víctimas a diario de deportaciones colectivas hacia Haití sin que se respeten las más mínimas garantías procesales, y el debido proceso durante la fase de detención y privación de libertad, lo que viola varios artículos de la Convención.<sup>134</sup>

La práctica de la detención migratoria ha sido criticada por varios organismos internacionales por su completa ineficacia y la afectación de otros derechos, incluido el acceso al derecho al asilo. Diversos estudios dan cuenta que la detención migratoria tiende a ser arbitraria, poco efectiva para el logro de objetivos estatales legítimos y costosa para el erario público. Igualmente tiene efectos nocivos para la garantía y respeto de los derechos de las personas, y es particularmente dañina para la salud física, emocional y psicológica de las personas que solicitan protección internacional, quienes al salir de sus países huyendo de la persecución o violencia son colocadas en una situación de vulnerabilidad y victimización por los Estados que tienen el deber de acogerles y brindarles protección, con lo cual impiden que puedan alcanzar una situación física y emocional que les permita solicitar con seguridad el asilo.<sup>135</sup>

<sup>133</sup> Sin Fronteras-México, *Ser migrante no me hace delincuente*, op. cit.

<sup>134</sup> Menamird, *Informe de organizaciones de la sociedad civil dominicana en el Examen Periódico Universal (EPU)*, op. cit.

<sup>135</sup> AAE, USRCI et al., *Documento de trabajo para Audiencia temática "Situación de derechos humanos de los refugiados en la región de las Américas"*, op. cit.

En relación con la detención de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, el ACNUR ha establecido directrices según las cuales la detención de los solicitantes de asilo es y debería ser practicada por todos los Estados de la región, “como una medida excepcional, únicamente posible cuando es acorde a la ley y las garantías del debido proceso, cuando se determina que es necesaria, razonable en todas las circunstancias y proporcionada para un fin legítimo, a fin de que no sea arbitraria”.<sup>136</sup> De igual manera, en dicho documento el ACNUR establece que la detención de solicitantes de asilo siempre debe ser utilizada como último recurso y por el menor tiempo posible. En el caso de que no exista ninguna otra alternativa, la detención debe darse en “condiciones dignas y humanas y las instalaciones donde se lleve a cabo, ser objeto de un monitoreo independiente”.<sup>137</sup>

Respecto a la detención migratoria, otra problemática que se experimenta en varios países, es que no existe un monitoreo independiente de las instalaciones donde se lleva a cabo. Las organizaciones de la sociedad civil de varios países expresaron su preocupación hacia la limitación que ellas enfrentan al tratar de tener acceso a estos centros de detención.<sup>138</sup> No existe apertura por parte de las autoridades para que las personas dentro de estos centros reciban información adecuada sobre sus derechos y el análisis de sus casos particulares. Diego Lorente, del Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, comenta que en Tapachula, México, donde se considera que existe uno de los centros de detención más grandes de América Latina, la llamada Estación Migratoria Siglo XXI, su organización confronta varios obstáculos y restricciones que le impiden el acceso a ese lugar. Comenta que el equipo de CDH Fray Matías está autorizado a entrar al centro de detención solamente martes y jueves, de 10 am a 1 pm, y no se les brinda información previa sobre las personas que han sido detenidas (entre ellas, posibles solicitantes de asilo). Son las propias personas detenidas quienes a veces les dan a conocer los nombres de nuevas personas que han llegado al centro, sin que el CDH Fray Matías pueda monitorear todas las instalaciones, pues se les habilita un pequeño espacio para poder hablar con las personas.<sup>139</sup>

En cuanto a medidas alternativas y la no detención, la Coalición Internacional contra la Detención y el Centro de Investigación sobre Refugiados de la Universidad La Trobe, de Australia, publicaron un informe en 2011, titulado *Existen alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*,<sup>140</sup> donde presentan el Modelo de Evaluación y Colocación Comunitaria y describen buenas prácticas alrededor del mundo, lo que podría ayudar a muchos gobiernos en la exploración y desarrollo de mecanismos de prevención y alternativas a la detención.

### **Una necesidad permanente: la capacitación continua a los/as funcionarios gubernamentales**

Un desafío permanente para el ejercicio de derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, que condiciona los puntos descritos anteriormente, es el de contar con funcionarios/as capacitados/as en materia de refugio y derechos humanos en los diversos puntos de entrada de frontera, en las diferentes dependencias que proveen servicios públicos y particularmente en los órganos de adjudicación de la

<sup>136</sup> *Idem.*

<sup>137</sup> *Idem.*

<sup>138</sup> Gisele Bonnici y Elba Coria, IDC. Entrevistas citadas.

<sup>139</sup> Diego Lorente, CDH Fray Matías de Córdova, México. Entrevista citada.

<sup>140</sup> Coalición Internacional contra la Detención (IDC) y Centro de Investigación sobre Refugiados de la Universidad La Trobe, *Existen alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, Melbourne, IDC – LaRR, 2011. Disponible en: [www.idcoalition.org/cap/](http://www.idcoalition.org/cap/)



condición de refugiado/a. Este, sin duda alguna, es un gran reto que ha sido señalado a lo largo de las entrevistas y en los grupos focales en la región. Si bien existen esfuerzos para proveer formación a los/as funcionarios/as, el reto está en convertir la formación en una acción permanente, continua y sostenible. El papel del ACNUR en el marco de su función de asesoría técnica a los Estados, debe trascender hacia el desarrollo de programas de formación sostenidos. Atendiendo a las necesidades propias de los flujos migratorios en las zonas de frontera, también, se hace cada vez más imperioso contar con mecanismos de coordinación entre los diferentes organismos estatales de asistencia jurídica y social, y de la sociedad civil, con el propósito de garantizar el acceso a derechos en frontera.

Se reconoce el gran reto que representa mantener personal capacitado en las diferentes áreas, dado el nivel de rotación de personal en muchas instancias; sin embargo, este hecho está relacionado con la ausencia de políticas públicas integrales que sitúen a la capacitación continua en esta materia como una prioridad. En uno de los grupos focales realizado por la organización HIAS-Venezuela, las personas lo describen así: “Todavía hay desinformación en los mismos funcionarios públicos, parece que algunos no saben lo que representa la condición de refugiado. Unos piensan que son personas que viven en un refugio y entonces los funcionarios no logran colaborar de manera efectiva en un buen procedimiento”.<sup>141</sup>

Las organizaciones señalan la necesidad de capacitar de manera continua y sostenida a los/as funcionarios/as que tienen bajo su responsabilidad el procesamiento de las solicitudes, sobre información del país de origen, género, principios básicos de refugio y sensibilización respecto al tema.<sup>142</sup> De igual modo, se afirma que hay mucha rotación de los miembros de la Comisión y no hay suficiente capacitación para compensar los cambios constantes de funcionarios/as; esto abre un amplio margen a decisiones discrecionales.<sup>143</sup> En estas circunstancias, vemos la necesidad de una reevaluación de la calidad de la capacitación del personal que recibe las solicitudes de asilo. Para cumplir con el debido proceso, los/as funcionarios/as deben ser competentes para analizar y juzgar el fondo de las solicitudes de asilo. Esto requiere que tengan conocimiento del tema de refugio y también de las condiciones en los países de origen. Como lo expresa Gustavo Peralta, del Centro de Asistencia Legal Popular de Panamá: “Lamentablemente, los comisionados constantemente son cambiados. Si va uno, se capacita, pero de repente viene otro que no maneja el tema”.<sup>144</sup> De igual manera, la organización Sin Fronteras I. A. P. realizó un grupo focal en donde participaron solicitantes de asilo, todos hombres, de entre 30 y 79 años de edad, de nacionalidades hondureña, colombiana y nigeriana. Ellos comentaron que en México:

Existe desconocimiento por parte de las autoridades encargadas del procedimiento ya que no todas las personas están capacitadas en el tema de asilo, lo cual en su opinión bloquea el procedimiento, ya que no les brindan la información adecuada. También expresaron que existe falta de sensibilización por parte de las y los funcionarios y desconocimiento o falta de interés por los derechos de las personas.<sup>145</sup>

<sup>141</sup> HIAS-Venezuela. Grupos focales, del 11 al 15 de noviembre de 2013.

<sup>142</sup> Diego Lorente, CDH Fray Matías de Córdova, México. Entrevista citada; Alejandra Macías, Sin Fronteras, México. Entrevista citada; Carlos Smith, HIAS-Panamá. Entrevista citada.

<sup>143</sup> Gustavo Peralta, Centro de Asistencia Legal Popular (Cealp), Panamá. Entrevista personal, 14 de enero de 2014.

<sup>144</sup> *Idem.*

<sup>145</sup> Sin Fronteras I. A. P., México. Grupo focal, México, 2013.

Sumado a la necesidad de capacitación constante en la materia, en la región resulta cada vez más imperiosa la incorporación de estándares de selección de personal y funcionarios para desempeñarse en los organismos decisores de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. La democratización de los procesos de selección de personal idóneo sería una nueva práctica que llevaría a la necesaria transparencia e idoneidad en el funcionamiento de los organismos estatales de decisión. Al respecto, también resulta necesario destacar que un obstáculo para ello es la dependencia administrativa y financiera que presentan la mayoría de las comisiones nacionales de refugiados en la región. Su funcionamiento dentro de las órbitas de los ministerios del Interior y su dependencia en cuanto a las direcciones nacionales de Migración imposibilitan el acceso de los solicitantes a un procedimiento de tipo humanitario como el consagrado en la normativa internacional en materia de derecho de refugiados, lo cual se traduce las más de las veces en el tratamiento y decisión de los casos con base en cuestiones políticas ajenas a dicho procedimiento. Por lo tanto, una buena práctica que pueden adoptar los Estados es la de brindar **autonomía funcional** y **autarquía financiera** a las comisiones nacionales de refugiados, sumado a procedimientos democráticos en el acceso y asignación de cargos.

Dado que la revisión de las solicitudes por un/a funcionario/a competente es crucial para un proceso justo, se debe mejorar la capacitación y la sensibilización sobre el derecho al asilo, no solamente para los funcionarios en la frontera, sino también para los miembros de las comisiones o comités que deciden sobre las solicitudes de asilo. Es esencial que sean versados tanto en los estándares nacionales e internacionales de refugiados como en las formas de desplazamiento forzoso y nuevas tendencias en la región y en el mundo sobre la temática.

México tiene un nivel de desistimiento de casi 70 por ciento. No solamente es que la gente no accede porque no tiene la información, porque piensa que no lo puede pedir, porque las autoridades no le dan la oportunidad de acceder a un procedimiento adecuado para que lo pueda hacer, pero también está toda la gente que por la cantidad de vacíos y lagunas que tiene el procedimiento acaba desistiendo y termina yéndose del país.<sup>146</sup>

La capacitación a los/s funcionarios debe también incluir la sensibilización hacia los factores que hacen que algunas personas sean aún más vulnerables, incluyendo víctimas de violencia sexual o doméstica, trata, menores no acompañados y personas LGBTI. En la entrevista con HIAS-Panamá, se mencionó el esfuerzo del ACNUR para sensibilizar a los oficiales y que esto ha hecho que las personas tengan menos miedo y se acerquen más a buscar justicia. Asimismo, la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados de Panamá (ONPAR) ha permitido a organizaciones de la sociedad civil, como HIAS, brindar una vez por mes capacitación psicosocial a funcionarios/as de migración para que tengan mejores herramientas para tratar y evaluar los diferentes casos que se les presentan.<sup>147</sup> En Argentina, se destaca la atención de solicitantes con casos de violencia basada en género, en donde existe la dedicación de tiempo necesaria en las entrevistas para que las personas puedan relatar su historia, en un ambiente de contención.<sup>148</sup> Todos los Estados deben capacitar a los funcionarios en el tema y adaptar el proceso de determinación por consiguiente.

<sup>146</sup> Diego Lorente, CDH Fray Matías de Córdova, México. Entrevista citada.

<sup>147</sup> Carlos Smith, HIAS-Panamá. Entrevista citada.

<sup>148</sup> Pablo Asa, CELS-Argentina. Entrevista citada.

Una buena práctica desarrollada en México en 2013 por la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue el Protocolo de Actuación para Quienes Imparten Justicia en Casos que Afecten a Migrantes y Personas Sujetas de Protección Internacional. Si bien el protocolo es de reciente desarrollo y su éxito necesita ser confirmado, es el primer protocolo en la región que brinda directrices para orientar a jueces sobre la atención de personas migrantes y sujetas de protección internacional. "Su aplicación busca coadyuvar en la emisión de criterios jurisprudenciales con enfoque de derechos humanos que consoliden el cambio del paradigma que criminaliza la migración por el que reconoce a las personas migrantes y sujetas de protección internacional como sujetas de derecho".<sup>149</sup> Se trata de una herramienta que puede ser reproducida en otros países de todas las Américas.

En Costa Rica, en el marco de la Comisión Nacional para el Mejoramiento y el Acceso a la Justicia (CONAMAJ) y la Escuela Judicial, el ACNUR y el Cidehum iniciaron un proyecto de capacitación y sensibilización a funcionarios del Poder Judicial (tales como la Policía Judicial, defensores públicos, fiscales y jueces) sobre las herramientas de derechos humanos para la atención y abordaje diferenciado de poblaciones migrantes y refugiadas y la aplicación de instrumentos nacionales e internacionales.<sup>150</sup> Sin embargo, la necesidad de una constante capacitación persiste, debido a la frecuente movilidad de personal en las diferentes dependencias, además de mantener actualizada la información sobre la variedad de perfiles y nacionalidades de la población necesitada de protección.<sup>151</sup>

En Venezuela, el ACNUR imparte diplomados sobre Derecho de Refugiados, e HIAS ha participado en los temas referentes a metodología de entrevista y personas con necesidades específicas.<sup>152</sup> En El Salvador, se han realizado capacitaciones para la policía y oficiales de migración, por esfuerzos de la Iglesia y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM):

La Iglesia ha capacitado a policía, principalmente en la frontera y control migratorio. La Dirección General de Migración y Extranjería capacitó a cien personas este año. Se capacitó también al sistema del Instituto Salvadoreño para la Mujer para los casos de violencia de género. La Iglesia ha capacitado también a la Procuraduría de Derechos Humanos, ya que ellos tienen oficinas en cada una de las áreas de El Salvador, por lo tanto están más cercanos a la población y podrían también remitir casos o asesorar a la persona.<sup>153</sup>

En otros países de la región, existen programas similares; el reto está en lograr que esta formación sea parte de un programa permanente y continuo de la función pública.

<sup>149</sup> Sin Fronteras, "México con primer Protocolo en América para orientar a jueces en atención de personas migrantes y sujetas de protección internacional", comunicado de prensa, México, Sin Fronteras, 2013. Disponible en: [http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1492/Comunicado\\_30\\_SEP\\_2013\\_SF\\_Protocolo.pdf](http://www.sinfronteras.org.mx/attachments/article/1492/Comunicado_30_SEP_2013_SF_Protocolo.pdf) [consultado: 10 de febrero de 2014].

<sup>150</sup> Poder Judicial Costa Rica, Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (Conamaj), *Política institucional para el acceso a la justicia por parte de la población migrante y refugiada (PIMR)*, Acuerdo de Corte Plena, sesión no. 32-10, San José, Conamaj, 2011. Disponible en: <http://www.conamaj.go.cr/images/libros/pdf/032.pdf> [consultado: 10 de febrero de 2014].

<sup>151</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

<sup>152</sup> HIAS-Venezuela. Entrevista a organizaciones de la sociedad civil, Venezuela, 2013.

<sup>153</sup> Kiriam Bonilla Nuila, Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador. Entrevista citada.

## Hacia la integración y creación de oportunidades: derechos económicos, sociales y culturales sin discriminación

### La importancia de la documentación para la protección efectiva

La documentación que se otorga a las personas solicitantes de asilo y refugiadas es un tema de gran preocupación para las organizaciones de la sociedad civil y población necesitada de protección internacional en casi todos los países participantes, con excepción de Uruguay. En este país, el documento de identidad otorgado tanto a personas refugiadas como a solicitantes de asilo no incluye el término *refugiado* y es el mismo documento que recibe cualquier persona nacional o extranjera. Gabriela Cortina, del Servicio Ecuménico de la Dignidad Humana (Sedhu), reconoció la rapidez en la emisión del documento en Uruguay como una solución innovadora. Es válido por un año y renovable hasta que haya una decisión sobre el caso. Además, garantiza acceso a la salud, la educación pública y el trabajo formal igual que a los/as ciudadanos/as nacionales de ese país.<sup>154</sup>

En México, Brasil, El Salvador y Costa Rica, se ha logrado quitar el término *refugiado* de los documentos de identidad, lo que debe ser imitado en todos los países para prevenir discriminación, puesto que una de las principales dificultades es la especificación del estatus de *refugiado o solicitante de la condición de refugiado* en la documentación de identidad, la cual causa discriminación contra la persona y confusión por parte de funcionarios/as y empleadores/as.<sup>155</sup> Como Gustavo Peralta del Cealp (Panamá) comenta: “Si una persona porta un documento con la palabra ‘refugiado’, muchas autoridades piensan que cometió delito, que cometió atrocidad, y no saben que es algo completamente distinto”.<sup>156</sup>

Existe desconocimiento en relación con el tipo de documento de identidad que se da a las personas solicitantes de asilo y refugiadas, especialmente en casos donde el mismo difiere del que portan el resto de personas nacionales y no nacionales del país de acogida; y, también se desconoce la no obligación de tener pasaporte por parte de personas necesitadas de protección internacional. Así, se reportan impedimentos para abrir cuentas de ahorro o corriente y solicitar crédito en las instituciones bancarias debido al rechazo de su documento de identidad, aun cuando existen orientaciones claras emitidas por órganos reguladores en cuanto al tratamiento equitativo de clientes no nacionales y en particular de las personas refugiadas, en países como Costa Rica, Ecuador y Venezuela. En grupos focales realizados en Venezuela, las personas contactadas reportan “...que deben pedir que los cheques de pago sean emitidos a nombre de un venezolano para ser cobrados, en la mayoría de los casos, y pagan un porcentaje a quien les hace el favor”.<sup>157</sup> En otros casos, como en Ecuador, el número de identificación asignado al documento de la persona solicitante de asilo o refugiada, al ser distinto del que tiene el documento de identidad de las personas nacionales y con otras visas de residente, no ha sido compatible con los diferentes sistemas informáticos utilizados por las

<sup>154</sup> Gabriela Cortina, Sedhu, Uruguay. Entrevista citada.

<sup>155</sup> Adriana Blanco y Carmen Atkins, AAE. Entrevistas citadas.

<sup>156</sup> Gustavo Peralta, Cealp, Panamá. Entrevista citada.

<sup>157</sup> HIAS-Venezuela. Grupos focales citados.

entidades estatales (por ejemplo en el Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social y los centros escolares) y bancarias para el acceso a programas y servicios; sin embargo, el Gobierno está avanzando en la implementación de medidas para dar una solución sostenible a este problema.<sup>158</sup>

En algunos países, el no reconocimiento o el desconocimiento de los empleadores/as del documento, limita el derecho al trabajo. Aunque se da documentación y el permiso para trabajar a solicitantes,<sup>159</sup> tanto los/as funcionarios/as como los/as empleadores/as desconocen el documento. Consecuentemente, las personas solicitantes de asilo y refugiadas enfrentan dificultades para encontrar trabajo y acceder a los servicios públicos,<sup>160</sup> como lo comenta una persona refugiada participante en el grupo focal organizado por ACAI de Costa Rica: *“Existe mucha falta de apoyo e información en las empresas porque, aunque tengamos el permiso de trabajo, nos piden cédula de residencia. Las personas no conocen el documento de solicitante de la condición de refugiado como permiso de trabajo”*.<sup>161</sup> Asimismo, como otras dificultades en Costa Rica, se mencionan el alto costo del documento y el requisito de la afiliación a la seguridad social para su renovación, lo que dificulta el acceso real a los servicios básicos y el fortalecimiento de una verdadera integración.<sup>162</sup>

La documentación otorgada a personas solicitantes de asilo y aquellas en proceso de admisibilidad puede crear mayores dificultades. En algunos países, los documentos provisionales portados por las personas solicitantes de asilo y personas en etapa de admisibilidad (*i. e.*, Ecuador) suelen ser certificados en papel, despertando el recelo y desconfianza de las personas con las cuales interactúan, tanto en instancias privadas como ante instancias públicas. Como ejemplo, en Venezuela, la población refugiada y solicitante ha empezado a tener dificultades para acceder a la compra de alimentos en los mercados organizados por el gobierno, donde los precios son más económicos (Mercados de Alimentos, C. A., Mercal, del Gobierno Bolivariano de Venezuela), pues al no poseer documento de identificación como transeúnte, ni reconocer el documento provisional, no les venden los productos. Los testimonios señalan: *“He tenido inconveniente con el documento, porque para comprar en los supermercados no nos sirve de nada”*; asimismo:

Yo con HIAS recibí una pequeña ayuda, y cuando fui a comprar los pollos para engorde, lo primero que me pidieron fue la cédula y el RIF (Registro de Identificación Fiscal), y como no lo tengo, me tocó buscar a una tercera persona, y esta me exigió que tenía que darle la mitad de las ganancias, y si yo voy a denunciar eso, legalmente los pollos son de esa persona, porque con el nombre mío no puede estar en nada.<sup>163</sup>

En Belice, el documento de solicitante de asilo se incluye en el pasaporte. En el caso de que una persona no tenga su pasaporte, tiene que ir al consulado de su país en Belice; y si no hay consulado, tiene que regresar a su país de origen para tramitar un pasaporte.<sup>164</sup> Esto viola el principio de no devolución, lo que conlleva un gran riesgo. Por otra parte, no considera lo establecido en

<sup>158</sup> Adriana Blanco y Carmen Atkins, AAE. Entrevistas citadas.

<sup>159</sup> Ver sección: “Derecho al trabajo” de este documento.

<sup>160</sup> Adriana Blanco y Carmen Atkins, AAE. Entrevistas citadas.

<sup>161</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

<sup>162</sup> *Idem.*

<sup>163</sup> HIAS-Venezuela. Grupos focales citados.

<sup>164</sup> Enrique August, Help for Progress, Belice. Entrevista citada.

la Convención sobre el Estatuto de Refugiado en lo relativo a la ayuda administrativa del Estado receptor (art. 25).<sup>165</sup>

En Argentina y Panamá, se reportan abusos de parte de las fuerzas de seguridad, que abordan a los solicitantes de asilo en las calles y demandan pagos extorsivos para no proceder con la detención.

En Venezuela, puede tomar de dos a cinco años obtener respuesta a una solicitud de asilo, y, durante este tiempo, las personas refugiadas reciben un documento provisional. Las autoridades venezolanas desconocen este documento, lo cual expone a los/las solicitantes de asilo a recibir amenazas de deportación y abusos verbales, así como a ser retenidos en las alcabalas. Como lo señala una persona en los grupos focales realizados por HIAS-Venezuela: "Nos sentimos en el aire y desprotegidos porque no nos han dado el documento que nosotros necesitamos para andar libremente aquí en el país".<sup>166</sup> En México, las personas solicitantes de asilo tienen derecho a una visa por razones humanitarias; pero, según Alejandra Macías, de Sin Fronteras (México):

Ahora lo que está pasando es que Migración ya no está emitiendo ese documento. Migración ahora espera a que Comar emita la resolución, y si les reconocen como refugiados, les da el documento y si no, no. Es decir, no se está cumpliendo el derecho de todas las personas solicitantes de asilo a tener la visa.<sup>167</sup>

Es evidente que la combinación del periodo de espera, que puede durar meses o años, y la falta de protección mientras solicitan asilo, hace que las personas solicitantes no pueden sentirse seguras en algunos países de acogida.

Otra dificultad que enfrentan muchas personas refugiadas es la de renovar con frecuencia los documentos de su condición, lo que muchas veces solamente se puede hacer en las capitales o ciudades más grandes del país. La frecuente renovación de documentos es complicada por los costos asociados al transporte y a la necesidad de faltar al trabajo.<sup>168</sup> Otro problema que hay en algunos países, por ejemplo en Panamá, es que ese trámite toma demasiado tiempo, lo cual deja a las personas en total desprotección en el país.<sup>169</sup>

En muchos países, las organizaciones de la sociedad civil deben actuar para asegurar el acceso a servicios. Por ejemplo, en Panamá, ante la negativa de atención a la población refugiada, Cealp realiza acompañamientos o presentación de notas, solicitudes y cartas ante hospitales, escuelas, y dependencias policiales administrativas para que las personas refugiadas reciban atención y sus derechos sean respetados.<sup>170</sup>

<sup>165</sup> Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, art. 25, ACNUR. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005> [consultado: 12 de febrero de 2014].

<sup>166</sup> HIAS-Venezuela. Grupos focales citados.

<sup>167</sup> Alejandra Macías, Sin Fronteras, México. Entrevista citada.

<sup>168</sup> Rosita Milesi, IMDH, Brasil. Entrevista citada.

<sup>169</sup> Carlos Smith, HIAS-Panamá. Entrevista citada.

<sup>170</sup> Gustavo Peralta, Cealp, Panamá. Entrevista citada.

## Derecho al trabajo

El derecho al trabajo para las personas refugiadas está integrado como un derecho en las legislaciones de muchos países; sin embargo, el reto se centra en el acceso al mercado laboral y las condiciones de empleo. El primer tema identificado es la diferencia entre la persona solicitante de asilo y la persona refugiada. En cuanto a las personas solicitantes de asilo, este derecho está otorgado en Ecuador, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Brasil. En otros casos, por ejemplo en Guatemala, Panamá, México y República Dominicana, las personas solicitantes de asilo están imposibilitadas de trabajar hasta tanto su condición de persona refugiada sea reconocida.<sup>171</sup> Durante este periodo de espera, que puede extenderse por meses o incluso años, la persona se ve forzada a realizar actividades económicas en la informalidad, siendo muchas veces víctima de explotación laboral.<sup>172</sup> En Venezuela, si bien se reconoce el derecho al trabajo de las personas solicitantes de asilo, el documento de identificación (cédula de transeúnte) no les permite acceder al trabajo.

En la práctica son diversas y significativas las dificultades que enfrentan las personas solicitantes de asilo y refugiadas. La falta de acceso al empleo genera exclusión económica y desgaste psicosocial, y en consecuencia es una de las principales barreras para su integración en el país de acogida. Aun cuando la población refugiada reconocida cuenta con autorización para ejercer actividades económicas, existe desconocimiento de parte de los/as empleadores/as sobre la normativa aplicable. Muchas veces, las personas refugiadas en relación de dependencia son víctimas de situaciones tales como jornadas de trabajo extensas, pago de salario por debajo del mínimo legal, no contar con contrato de trabajo legalizado, o no recibir beneficios de seguridad social. Como dijo un participante de los grupos focales realizados en Quito, "hay personas que no estamos acostumbradas a esto, personas que queremos luchar, ganarnos el sustento trabajando pero lastimosamente nos toca fuerte, duro... los contratos dicen 8 horas, pero frecuentemente trabajamos de las 7 de la mañana a las 8 de la noche".<sup>173</sup>

En la frontera sur de México, en la región chiapaneca del Soconusco, uno de los principales puntos de llegada de solicitantes de asilo, la inserción al mercado laboral se da en condiciones deficientes, por ejemplo sin contratos de trabajo, sin salarios que permitan una vida digna; el salario que reciben al día oscila entre 50 y 60 pesos diarios (menos de 4 dólares al día). Son trabajos asociados a la informalidad, y sin otras prestaciones como seguridad social, vacaciones, aguinaldo, entre otras. Desafortunadamente, el tema de la discriminación y la correlación entre género-nacionalidad-etnia-oferta laboral, se evidencia de la siguiente manera: si la solicitante de la condición de refugiado es guatemalteca-mujer-mestiza o indígena, es muy probable que las "oportunidades" de trabajo sean en el sector doméstico. Si, por el contrario, es hondureña/salvadoreña-mujer-mestiza, es posible que la sociedad de acogida les mencione reiteradamente que busquen trabajo en bares, cantinas y *table dance*. En el caso de los hombres de origen guatemalteco con o sin características indígenas, la discriminación en el mercado laboral sería para los sectores agrícola y de servicios (ayudantes en comercios informales y en el transporte, como tricicleros). En referencia a los salvadoreños y hondureños, las ofertas laborales estarían enfocadas en los sectores de la construcción y los servicios (meseros, ayudantes de cocina, cantineros, y en el transporte, como tricicleros).

<sup>171</sup> Carlos Smith, HIAS-Panamá. Entrevista citada; HIAS-Venezuela. Grupos focales citados; Danilo Rivera, Incedes. Entrevista citada; William Charpantier, Menamird, República Dominicana. Entrevista citada.

<sup>172</sup> El caso más grave al respecto se dio en República Dominicana, donde hay solicitantes que todavía están esperando una respuesta después de 12 o 13 años y durante ese tiempo no han tenido el derecho a trabajar formalmente ni acceso a la seguridad social. (William Charpantier, Menamird, República Dominicana. Entrevista citada.)

<sup>173</sup> Asylum Access Ecuador. Grupo focal Quito, 9 de octubre de 2013.

Salvo excepciones, se ha verificado que en los países estudiados en el presente informe, no existe capacitación profesional o programas de enseñanza del idioma oficial a cargo del Estado, que faciliten la inserción laboral de las personas refugiadas. Tampoco se realizan sesiones informativas sobre la legislación laboral y los mecanismos de denuncia de explotación laboral disponibles en el país de acogida. En Ecuador se han efectuado en los últimos años avances significativos en relación con el derecho al trabajo (*i. e.*, la eliminación del permiso de trabajo para el acceso al empleo) y la capacitación profesional. Por ejemplo, el Servicio Ecuatoriano de Capacitación Profesional (Secap), entidad adscrita al Ministerio de Relaciones Laborales (MRL), ha incluido a las personas reconocidas como refugiadas como grupo de atención prioritaria y les garantiza el acceso gratuito a los programas de formación que ofrece con el objetivo de apoyar en el perfeccionamiento, capacitación y formación profesional, para responder a las demandas del mercado de trabajo.<sup>174</sup> Asimismo, en Ecuador, el Ministerio de Relaciones Laborales ha iniciado un proceso de formación tanto para sus equipos como para la población refugiada sobre sus derechos en relación con el empleo.<sup>175</sup>

En Brasil, de manera similar, el Ministerio de Trabajo y Empleo (MTE) y el ACNUR firmaron un Memorando de Entendimiento para promover la inserción de personas solicitantes de asilo y refugiadas al mercado de trabajo, en donde se incluyen programas sociales y de formación profesional, que toma en cuenta las especificidades culturales, psicológicas, de género y etarias de esta población. Por otra parte, se prevé brindar apoyos para emprendimientos productivos de personas solicitantes de asilo y refugiadas, así como la inserción en el Sistema Público de Empleo, Trabajo y Renta, que incluye acciones y programas tales como el abono salarial, políticas para jóvenes trabajadores, microcrédito y formación profesional.<sup>176</sup>

Otra iniciativa implementada por el gobierno de Brasil que contribuye al bienestar de la población refugiada es la extensión de beneficios garantizados por programas sociales dirigidos a la población local en estado de vulnerabilidad. Por ejemplo, la Bolsa Familia, un programa federal de transferencia directa de renta que beneficia a familias en situación de pobreza o extrema pobreza, que integra el Plan “Brasil sin Miseria”, donde las familias beneficiarias deben acreditar una renta familiar *per capita* inferior a 70 reales mensuales (1 dólar al día). El plan también contempla beneficios específicos para familias con niños, jóvenes hasta 17 años, mujeres embarazadas y madres lactantes. Auxilio Nacimiento es una asistencia financiera equivalente a un salario mínimo, destinado a familias de bajos ingresos que comprueban el nacimiento de un/a hijo/a. Este beneficio se concede por hijo, por única vez.

Aquellas personas refugiadas que desean trabajar en forma independiente, a través de sus propias iniciativas productivas, enfrentan la falta de acceso a crédito, suplido en parte por pequeñas subvenciones ofrecidas por organizaciones de la sociedad civil a modo de inyección o capital inicial. También se reportan casos de personas refugiadas que encuentran dificultades para regularizar su negocio debido a la falta de colaboración de las autoridades encargadas en el ámbito local. En Costa Rica, el gran número de requisitos y documentos que se les solicita impiden que la población refugiada en muchos casos pueda formalizar

<sup>174</sup> Con base en estos avances, la oficina en Ecuador del ACNUR y el Secap suscribieron, el 24 de enero de 2014, un convenio de cooperación con el objetivo de fortalecer este programa. Véase: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/ecuador-acnur-y-secap-promueven-la-capacitacion-profesional-de-los-refugiados/> [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>175</sup> Adriana Blanco y Carmen Atkins, AAE. Entrevistas citadas.

<sup>176</sup> Véase: <http://www.acnur.org/t3/portugues/noticias/noticia/acnur-e-ministerio-do-trabalho-assinam-acordo-para-promover-emprego-e-renda-de-refugiados-no-brasil/> [consultado: 30 de enero de 2014].



sus negocios.<sup>177</sup> En muchas ocasiones, son las organizaciones de la sociedad civil las que implementan programas de apoyo; por ejemplo, en El Salvador, la Iglesia Episcopal Anglicana, agencia implementadora del ACNUR, promueve la creación de cooperativas o asociaciones de refugiados, de forma tal que las personas refugiadas aúnen esfuerzos e impulsen pequeños emprendimientos productivos de forma conjunta.

En Costa Rica, la Asociación Empresarial para el Desarrollo, ACNUR, ACAI y la Dirección General de Migración y Extranjería firmaron un convenio en 2013, por el cual estas entidades aúnan esfuerzos para diseñar un programa de Responsabilidad Social Empresarial que fomenta la inclusión laboral de la población refugiada. La incorporación de la Dirección General de Migración y Extranjería evidencia el compromiso del sector público para aclarar las dudas del sector empresarial e intentar reducir la discriminación, el desconocimiento y el prejuicio que repercuten negativamente en la contratación de personas refugiadas.<sup>178</sup>

En cuanto a personas refugiadas que acreditan una formación universitaria, encuentran trabas burocráticas y económicas para el reconocimiento y revalidación de sus títulos universitarios obtenidos en el extranjero. En Ecuador existe una buena práctica en relación con este tema: la Secretaría Nacional de Educación Superior, Ciencia, Tecnología e Innovación (Senecyt) cuenta con un mecanismo de reconocimiento de títulos otorgados en extranjero que permite el reconocimiento automático o mediante un comité, que actúa con base en criterios de evaluación establecidos que permiten a las personas solicitantes de asilo y refugiadas registrar sus títulos y estar autorizadas a ejercer su profesión en el país (Acuerdo 2011-02, Senecyt).

## Derecho a la salud

El acceso al sistema de salud pública gratuita para las personas solicitantes de asilo y refugiadas está garantizado en casi todos los países. Es decir, existe la garantía de atención primaria en centros de salud de la red estatal y, en muchos casos, también hay programas de apoyo específico para personas con enfermedades graves, como el cáncer, y otros programas específicos para personas con discapacidad. Entre las principales estrategias identificadas, encontramos:

En México, las personas refugiadas pueden acceder al seguro popular, un seguro médico público y voluntario ofrecido por la Secretaría de Salud, que tiene como objetivo brindar servicios de medicina preventiva, consulta externa, hospitalización y cirugías para la población local que carece de seguridad social. Con este seguro, la población refugiada puede acceder a tratamiento de enfermedades comunes y medicamentos básicos sin costo.<sup>179</sup> Sin embargo, en la práctica, el sistema de salud es muy deficiente y precario para la población en general, ya que no cuenta con todos los servicios ni con medicamentos suficientes, y en muchas ocasiones se les niega la atención por el desconocimiento de la figura del asilo.

En el Soconusco, Chiapas, México, en 2008, la Secretaría de Salud Estatal, a través de la Jurisdicción Sanitaria Número VII, puso en marcha el "Pasaporte de salud", aunque fue desde 2007 cuando los centros de salud

<sup>177</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

<sup>178</sup> Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Cidehum), Hermanas Misioneras Scalabrinianas, Dirección General de Migración y Extranjería, Tribunal Administrativo Migratorio. Entrevistas a organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado en Costa Rica, enero de 2014.

<sup>179</sup> Instituto de Salud del Estado de México, Secretaría de Salud, Seguro Popular. Disponible en <http://salud.edo-mexico.gob.mx/html/article.php?sid=177> [consultado: 3 de febrero de 2014].

y hospitales de la región empezaron a reportar estadísticas sobre la atención a población extranjera. Más de 80 por ciento de las personas atendidas de 2007 a 2010, eran de Guatemala, Honduras y El Salvador. El programa de atención a migrantes por parte de la Secretaría, no tuvo presupuesto propio; las acciones se efectuaban con insumos y personal de otras áreas de la jurisdicción. Si bien es cierto que su principal acción fue poner en datos numéricos las atenciones que de por sí ya daban a migrantes en tránsito, de destino, solicitantes de la condición de refugiado, y refugiados, al no contar con recursos económicos propios el programa se fue estancando en actividades como la impartición de pláticas informativas y el concentrado de estadísticas. Desafortunadamente, no hubo atención directa, mucho menos de calidad, a las y los usuarios; así como tampoco disminuyó el grado de discriminación que el personal de salud ejerce sobre los no nacionales.

En Costa Rica, desde la década de los años ochenta, se cuenta con un Convenio entre el ACNUR y la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), mediante el cual las personas solicitantes de asilo y refugiadas con necesidad de atención médica y dificultades económicas se incorporan a una planilla colectiva por un plazo mínimo de seis meses, la cual es cubierta con fondos de la organización ACAI. De esa forma, se busca proteger a las personas que presentan mayores condiciones de vulnerabilidad. Las personas refugiadas que cuentan con recursos económicos pueden acceder a los servicios de salud públicos por medio del aseguramiento voluntario, como trabajador independiente o mediante el empleador.<sup>180</sup> El aseguramiento se dificulta a las personas solicitantes de asilo, ya que requieren poseer permiso de trabajo y ser aseguradas por seguro patronal, no pueden hacerlo como trabajadoras independientes o por aseguramiento voluntario.

Asimismo, tal y como se indicó anteriormente, en Costa Rica se supedita la renovación de la documentación migratoria al aseguramiento en la Caja Costarricense del Seguro Social. Si una persona deja de pagar el seguro social, es acreedora a una multa, y la falta de pago genera intereses. Cuando las personas son atendidas de emergencia y no cuentan con el aseguramiento, adquieren deudas difíciles de cubrir. Esto coloca a la persona en una situación crítica por no contar con su documentación vigente de refugiado y todo lo que esto implica, así como por carecer de la posibilidad de tener un seguro social.<sup>181</sup>

En Ecuador, las personas refugiadas con discapacidad severa o en otras circunstancias similares, además del acceso gratuito al sistema nacional de salud pública, pueden ser beneficiarias del bono “Joaquín Gallegos Lara”, que se ofrece de manera excepcional, con base en un análisis de los recursos financieros, previa autorización de la Secretaría Técnica de Discapacidades.<sup>182</sup>

Las barreras que se encuentran en cuanto al derecho a la salud están relacionadas con maltratos por parte de las personas funcionarias de los servicios de salud y con la obtención de medicamentos, realización de tratamientos y exámenes de mayor complejidad o costo y los largos tiempos de espera para recibir atención por un profesional de la salud. Así, por ejemplo, en las zonas fronterizas de Ecuador, donde la infraestructura es aún precaria, las personas refugiadas enfrentan obstáculos:

<sup>180</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

<sup>181</sup> *Idem.*

<sup>182</sup> Secretaría Técnica de Discapacidades. Resolución No. STD-019-2013: Instructivo técnico para inclusión, exclusión y bloqueo temporal de las personas con capacidad severa en situación socioeconómica crítica, de las personas con enfermedades catastróficas, raras o huérfanas en situación socioeconómica crítica y menores de 14 años viviendo con VIH/SIDA en situación socioeconómica crítica, Quito, Secretaría Técnica de Discapacidades, 2013. Disponible en: <http://www.setedis.gob.ec/transparencia/2013/Octubre/2.%202.-%20Informaci%F3n%20Legal/2.%20A2.%20Regulaciones%20y%20procedimientos%20internos/Listado%20de%20Regulaciones%20y%20Procedimientos/Resoluci%F3n%20019-2013.pdf>. [consultado: 12 de febrero de 2014].

En los hospitales, se pregunta por el lugar de residencia, y de dónde viene la gente. Si se responde 'colombiano', en los hospitales piden que los colombianos vayan a Colombia. Los doctores dicen: 'Allá tienen el sistema que les atiende, que hace cirugías, que les dan la medicación gratis'. El ginecólogo, por ejemplo, no quiso hacerse cargo de mí. Prácticamente les obligan a los refugiados a volver a Colombia para ir al hospital. Los doctores también dicen que no hay suficientes recursos para los ecuatorianos y que por eso no pueden ayudar a los colombianos.<sup>183</sup>

## Derecho a la educación

La población refugiada cuenta con acceso a la educación pública gratuita en Argentina, Brasil, Uruguay, Ecuador, México, Venezuela, Panamá, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, en algunos casos incluso durante la etapa de elegibilidad del proceso de determinación de la condición de refugiado. Asimismo, en otros como Argentina, Ecuador, Uruguay y Brasil, se garantiza la educación universitaria.<sup>184</sup> Costa Rica también la garantiza, sin embargo tiene que contar con los títulos de bachillerato legalizados en su país de origen o debidamente apostillados.<sup>185</sup>

Se identifican algunas dificultades prácticas para asignar a los/as niños/as y jóvenes al nivel de estudio correspondiente, al no presentar sus padres los documentos del país de origen que comprueben los estudios ya cursados, según la información de Venezuela.<sup>186</sup> En varios países se han desarrollado estrategias para enfrentar el reto de convalidar los años de estudio previo cuando no se cuenta con la documentación respectiva, a través de exámenes de ubicación, como en Panamá, Costa Rica y Ecuador.<sup>187</sup> Las organizaciones afirman que la matriculación de niños/as y jóvenes en las escuelas públicas es un importante factor de integración social de la familia en los países de acogida.

Otra barrera presente es la dificultad de los/as estudiantes al momento de obtener la certificación correspondiente y entrega de notas, por no tener el documento de identificación reconocido por las autoridades educativas. Además, grupos focales en Brasil reportan casos de falta de respeto al origen cultural de los/as estudiantes refugiados/as e impaciencia en el aula, de parte de los/as profesores/as.<sup>188</sup>

En Ecuador, con base en la Resolución 19 del Instituto Ecuatoriano de Crédito Educativo y Becas (IECE), las personas refugiadas pueden postularse para obtener becas nacionales (becas de educación básica y bachillerato, becas de tercer y cuarto nivel), en el exterior, de la cooperación y de complemento a la cooperación, así como para un crédito educativo.

En Brasil, la Universidad Católica de Santos (Unisantos) y el ACNUR firmaron un convenio para conceder una beca integral que permita a la población refugiada acceder a formación universitaria. Por medio de

<sup>183</sup> Asylum Access Ecuador. Grupos focales San Gabriel, octubre de 2013.

<sup>184</sup> Adriana Blanco y Carmen Atkins, AAE. Entrevistas citadas; Pablo Asa, CELS-Argentina. Entrevista citada; Gabriela Cortina, Sedhu, Uruguay. Entrevista citada; Rosita Milesi, IMDH, Brasil. Entrevista citada.

<sup>185</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

<sup>186</sup> HIAS-Venezuela. Grupos focales citados.

<sup>187</sup> Carlos Smith, HIAS-Panamá. Entrevista citada; Adriana Blanco y Carmen Atkins, AAE. Entrevistas citadas.

<sup>188</sup> Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Grupos focales con adolescentes, Centro Pastoral São José do Belém, 19 de octubre de 2013.

la Cátedra Sérgio Vieira de Mello, la Unisantos integra el grupo de universidades brasileras asociadas al ACNUR desde diciembre de 2007. El mencionado beneficio es concedido a las tres mejores clasificaciones en la prueba selectiva anual, entre los candidatos que comprueben su condición de refugiado, reconocimiento concedido por el Consejo Nacional de Refugiados (Conare) dependiente del Ministerio de Justicia, y da acceso a escoger entre 17 cursos disponibles.<sup>189</sup>

En México, a pesar de que la educación libre y gratuita está contemplada en la Constitución Política, como en la propia Ley sobre Refugios y Protección Complementaria, sigue existiendo la discriminación en el acceso a la educación, sobre todo por el entramado burocrático de la Secretaría de Educación Pública, que exige una serie de requisitos prácticamente imposibles de cumplir, y pagos, aunado al desconocimiento de las autoridades de la figura del refugio. En el Soconusco, Chiapas, si bien un niño o niña puede cursar la educación primaria sin necesidad de presentar documentos probatorios de otras escuelas ya que pueden optar por efectuar un examen de ubicación, el requisito que sí puede ser un obstáculo es el acta de nacimiento, sobre todo en familias que salieron huyendo sin documentos de identidad del país de origen. Los padres firman una carta compromiso donde se obligan a entregar el documento antes de que su hijo/a salga de sexto grado de primaria, para que puedan obtener su certificado; de no ser así, será difícil obtener el documento que prueba que estudiaron el nivel básico y tampoco tendrán acceso a la secundaria. Otro punto que requiere atención es la no inclusión cultural-social de los niños y niñas en las escuelas, no promovida ni ejercida por los maestros y directores de las escuelas en la región, quienes carecen de conocimientos sobre interculturalidad, no discriminación, e idiomas de países de origen.

En Costa Rica se cuenta desde el año 2000 con un Convenio entre la Universidad de Costa Rica y el ACNUR, denominado "Fortalecimiento de la protección internacional de las personas refugiadas y población migrante en Costa Rica", mediante el cual, estudiantes de diferentes disciplinas apoyan las labores de las distintas contrapartes de atención a dichas poblaciones, con lo cual se logra sensibilizar e informar sobre el Derecho Internacional de Refugiados a futuros profesionales.<sup>190</sup>

### Derecho a la vivienda

En los países analizados, es un desafío para las personas solicitantes de asilo y refugiadas encontrar una vivienda accesible en buenas condiciones y en barrios seguros. Ante la imposibilidad de adquirir una vivienda propia o de arrendar una por los costos elevados, en la fase inicial, muchas personas refugiadas son acogidas por personas conocidas. Otra alternativa son los albergues públicos, hoteles y hostales cuando están disponibles, hasta hallar una vivienda para arrendar. No obstante, la población refugiada en Brasil reportó, durante el ejercicio de grupos focales, grandes preocupaciones en materia de seguridad. La población refugiada comparte el albergue con personas en situación de calle, dependientes de sustancias químicas, egresadas del sistema penitenciario o que padecen enfermedades mentales. En ocasiones, son víctimas de robo por los otros ocupantes del albergue, que duermen con armas de fuego o cuchillos, y ni siquiera reportan los incidentes porque son intimidados con amenazas.<sup>191</sup>

<sup>189</sup> Unisantos, Bolsa Convenio Unisantos/ACNUR. Disponible en: <http://www.unisantos.br/bolsas/bolsa-convenio-unisantos-acnur.html> [consultado: 3 de febrero de 2014].

<sup>190</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

<sup>191</sup> Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Grupos focales con hombres. Centro Pastoral São José do Belém, 19 de octubre de 2013.

Algunas de las dificultades vividas por la población refugiada para acceder a una vivienda digna en México, Panamá, Venezuela, Ecuador, Brasil y Costa Rica son el pago de anticipo de arriendo, mensualidades y garantías excesivas debido a su nacionalidad y/o condición migratoria y la no devolución de garantías so pretexto de deportación o denuncia ante las autoridades migratorias. La población refugiada a veces opta por vivir en áreas en gran desventaja socioeconómica, lo que pone en riesgo su seguridad personal. Como lo comenta una mujer refugiada participante en los grupos focales de Costa Rica: “La vivienda en el país es muy costosa, y por tanto cuando se habla de vivienda digna, depende de los recursos y por eso muchas veces nos toca vivir en lugares poco seguros”.<sup>192</sup> En la búsqueda de vivienda, tienen un gran peso la documentación y la discriminación (*i. e.*, las personas solicitantes de asilo que solamente tienen una carta que certifica que han entrado en el proceso de asilo, no son consideradas para arrendar).

En Nicaragua y otros países, este tema está ligado al déficit de vivienda en el ámbito nacional, lo cual hace que se encarezca y eleva los montos de las rentas, por lo que la inclusión de las personas refugiadas en proyectos de vivienda por parte del Estado, resolvería uno de sus mayores problemas. Es urgente resolver esta situación que se torna difícil para una persona recién llegada al país, pues es muy difícil afrontarla por su propia cuenta.<sup>193</sup>

Sobre los problemas que enfrenta la población refugiada en cuanto al acceso a la vivienda en Argentina, una refugiada reasentada en 2011 comenta lo siguiente:

Es muy complicado. Los primeros dos años del programa tenemos el respaldo de HIAS pero luego quedamos a la deriva por la falta de respaldo. Lo hemos manejado adelantando mensualidades, hasta 6 [meses], para poder seguir manteniendo en vigencia el contrato de alquiler. De todas maneras es difícil reunir el dinero necesario para estos adelantos ya que se continúan teniendo los demás gastos del hogar. Nos ayudaría que cambiaran las políticas de alquiler a las personas que tenemos refugio [la condición de refugiado], por lo que no tenemos la facilidad de obtener el respaldo necesario.... [Las dificultades de acceso a vivienda que he encontrado son] Falta de políticas que nos beneficien, sólo se puede acceder ingresando al programa de rifas que hace el gobierno, pero para poder acceder se necesita tener un trabajo en blanco con un mínimo de un año de antigüedad, documento nacional de identidad en condición permanente y otros requisitos que no cumplimos.<sup>194</sup>

Uruguay reporta la falta de acceso a planes de vivienda estatales o flexibilización de requerimientos, por su mínima representación frente a la población local. Sin embargo, en el marco del Programa de Reasentamiento Solidario regional, del cual Uruguay participa desde el año 2007, el gobierno inició una experiencia piloto en 2013, a través de la instalación de familias en un entorno rural, con acceso a vivienda pública. Esta podría ser una estrategia a seguir con base en sus resultados.

<sup>192</sup> Gloria Maklouf, *op. cit.*

<sup>193</sup> Blanca Fonseca, CEPAD, Nicaragua. Entrevista personal, enero de 2014.

<sup>194</sup> HIAS-Argentina. Encuestas Cartagena, octubre-noviembre de 2013.

## La no discriminación: un desafío para la integración

La discriminación hacia la población sujeta a protección internacional es un fenómeno presente en la mayoría de los países consultados. Los/as ciudadanos/as en los países de acogida desconocen las razones que llevan a una persona a solicitar asilo y asocian su significado con criminales, delincuentes y vinculados a temas políticos. En Brasil, el no hablar el idioma (portugués) puede dar lugar a discriminación. Asimismo, como se afirmó anteriormente, la documentación y el uso del término “refugiado” en la misma, causa discriminación. En países que enfrentan desafíos en materia social y económica, la competencia por recursos, servicios y oportunidades profesionales entre población refugiada y local acentúa las prácticas discriminatorias. La invisibilización y vulnerabilidad de las personas refugiadas es reforzada por la falta de campañas de comunicación que sensibilicen a la población local.

De manera particular, se encuentran afectadas por discriminación social e institucional por su género, su orientación sexual, su condición étnica, sus discapacidades u otras dimensiones. En relación con la discriminación institucional, destaca Belice entre los países analizados, con una legislación explícitamente homofóbica, que condena a prisión a hombres que mantengan relaciones homosexuales y prohíbe el ingreso al país a personas homosexuales.<sup>195</sup>

En muchos casos, las políticas restrictivas en cuestiones migratorias y enfocadas a situaciones de seguridad nacional en lugar de los derechos humanos, profundizan los prejuicios xenófobos contra las personas sujetas a protección internacional en los países. Estos prejuicios están instalados en las instituciones estatales y los medios de comunicación, como en la sociedad en general, en donde se presenta a las personas refugiadas como un peligro para la seguridad nacional y el bienestar de los/as ciudadanos/as. Esa discriminación constituye un obstáculo muy fuerte para el acceso a empleo, vivienda, servicios de salud y muchos otros recursos necesarios, incluso para aquellas personas que cuentan con un documento que les otorgue formalmente el derecho al acceso a dichos recursos.

Personas solicitantes de asilo y refugiadas consultadas para el presente informe, han reportado experiencias de discriminación en diversas situaciones, por ejemplo en Brasil, Costa Rica, Venezuela y Ecuador.<sup>196</sup> Se ha visto que muchas veces esta discriminación proviene directamente de funcionarios/as de los gobiernos que tienen el encargo de proveer servicios. Como lo expone una persona consultada: “Se debe crear conciencia social entre los funcionarios del país para evitar gestos y comentarios discriminatorios, por tanto falta sensibilización para tratar estos temas”.<sup>197</sup>

Al preguntarles respecto a cuáles medidas podrían implementarse para reducir la discriminación y el prejuicio social en los países de acogida, muchas personas refugiadas manifestaron que es crítico informar a la población local sobre lo que significa ser un refugiado y las circunstancias que obligan a salir del propio país, en busca de seguridad: “No lo sé, tal vez dejar de publicar tan malas referencias del colombiano, que sabemos que muchos han cometido fallas pero la verdad no somos todos y por estos pocos pagamos el

<sup>195</sup> Enrique August, Help for Progress, Belice. Entrevista citada; International Organization for Migration (IOM), *Diagnostic on Current Belizean Migration Trends and Migration Management Regulation, First Draft*, Belmopán, 2013, pp. 65 y 66.

<sup>196</sup> HIAS-Venezuela. Grupos focales citados; Asylum Access Ecuador. Grupos focales, Quito y San Gabriel, octubre de 2013.

<sup>197</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

resto, en fin mejorar la publicidad en cuanto a nosotros”.<sup>198</sup> Personas refugiadas participantes de grupos focales realizados en Brasil apuntaron que también puede ser una medida efectiva “trabajar más y orientar a la sociedad al respecto del tema de refugio y la condición del refugiado, a través de los medios de comunicación disponibles, escuelas, folletos informativos, procurando impactar al mayor número de personas posible”.<sup>199</sup>

En México, en el Soconusco, la discriminación de una parte de la sociedad es constante hacia cualquier persona extranjera, incluidas las personas solicitantes de asilo o refugiadas. La población tiene un sentimiento de rechazo principalmente a la población de origen centroamericano, y se refieren a ella con palabras denigrantes. Incluso hay espacios públicos como el parque Miguel Hidalgo en Tapachula, Chiapas, considerado “área de migrantes”. La discriminación en la región cruza de manera transversal en el acceso a derechos básicos como la salud, la educación, la vivienda, el trabajo, ya que la población es orillada a vivir en zonas urbano-marginales con servicios básicos deficientes, con salarios bajos y sin acceso a mejores ofertas de trabajo.

Como una buena práctica, en Costa Rica, el ACNUR y ACAI, en coordinación con el Ministerio de Educación Pública, realizan periódicamente talleres de educación intercultural dirigidos a educadores de escuelas y colegios. Estos talleres buscan visibilizar la situación de refugio, informar y sensibilizar sobre esta realidad, e inducir a prácticas que permitan la integración de las personas menores de edad al país. Se trata de un espacio fundamental para el intercambio y acercamiento con pares y otras personas. De ahí que el trato que reciban las personas menores de edad resulta fundamental para promover u obstaculizar su proceso de integración al país. Dichos talleres se extienden también a las personas menores de edad de las escuelas y colegios, así como a estudiantes universitarios de las áreas de educación y orientación como futuros profesionales.<sup>200</sup>

### Acceso a la residencia permanente y la naturalización

En cuanto a la residencia permanente y la naturalización, existen varias buenas prácticas en los países analizados:

- ▲ En Brasil, recientemente, el gobierno redujo el plazo necesario para solicitar la residencia permanente, a la cual pueden acceder también las personas refugiadas, de seis a cuatro años. La residencia permanente permite el acceso a un mayor número de derechos sociales. Asimismo, la Conare definió las reglas para la extensión de protección a los familiares de refugiados ya reconocidos por el gobierno de Brasil. Esta comisión solicita al Ministerio de Relaciones Exteriores la concesión de una visa de turismo para facilitar la reunificación familiar. Dicha condición puede ser extendida al cónyuge o compañero/a, padres, hijos/as u otros familiares que dependan económicamente de la persona refugiada.
- ▲ En 2012, el gobierno de Panamá aprobó la Ley de Residencia Permanente a Refugiados y Asilados, norma que, con base en razones humanitarias, concede la categoría migratoria de residentes permanentes

<sup>198</sup> HIAS-Argentina. Encuestas Cartagena, octubre-noviembre de 2013.

<sup>199</sup> IMDH, Brasil. Grupos focales, Brasilia, octubre de 2013.

<sup>200</sup> Gloria Maklouf, *op. cit.*

a las personas refugiadas y asiladas que tengan tres años o más de tener tal condición jurídica, y manifiesten la intención de residir en el territorio de la República de Panamá. Las personas refugiadas deben estar reconocidas por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados y registradas en la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados, o bien, si se trata de asilados, deben estar reconocidos por el Ministerio de Relaciones Exteriores.

- ▲ En México, una vez que una persona es reconocida como refugiada, se le concede la residencia permanente y recibe un documento de identidad con validez indefinida. Entre otras buenas prácticas del Estado mexicano está el apoyo que la Secretaría de Gobernación (a través de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados) le da a la población refugiada en la tramitación de sus documentos de regular estancia; la no exigencia a la población refugiada de documentos de identidad (como un pasaporte) para la realización de sus trámites migratorios; y la exención otorgada a la población refugiada de la obligación de presentar el examen de conocimientos de la cultura e historia mexicanas para solicitar la naturalización.
- ▲ En Guatemala y El Salvador, una persona refugiada puede solicitar residencia permanente con dos años de haber obtenido dicha condición en el país.
- ▲ En Ecuador, las personas refugiadas pueden acceder a la naturalización luego de haber residido en el país al menos tres años consecutivos en esa calidad, sin necesidad de retornar al país de origen para presentar documentos de identidad o de estado civil. La limitación para este procedimiento está en el costo del trámite y los requisitos.
- ▲ En Costa Rica, luego de haber permanecido como mínimo tres años en el país con el estatuto de refugiado, una persona puede optar por la residencia permanente, la cual puede solicitar renunciando a su condición de refugiado o bien manteniendo el estatuto con los derechos y deberes que emanan de la protección internacional. En el caso de la naturalización, podrá optar por ella luego de cinco años de vivir en el país de manera oficial, en el caso de personas miembros de los países iberoamericanos o siete años para el resto de las nacionalidades. La percepción captada mediante los grupos focales, es que las personas no se sienten respaldadas en cuanto a la obtención de información por parte de la Dirección General de Migración y Extranjería, que en muchos casos, ellos deben investigar para conocer qué otras alternativas existen, de forma tal que no consideran que el Estado promueva los cambios a los que la ley da derecho, ni brinde la información de manera adecuada.<sup>201</sup>
- ▲ En Argentina, toda persona que goce del estatuto de refugiado en caso de ser nacional de un país del Mercosur podrá, luego de dos años de residencia temporaria, acceder a la residencia permanente; en el caso de los nacionales de países extra-Mercosur, el plazo se extiende a tres años. Otro avance importante se verifica en materia de solicitud de carta de ciudadanía. Las personas solicitantes de asilo y personas refugiadas podrán (al igual que cualquier otro extranjero), luego de dos años de residencia ininterrumpida en territorio argentino, solicitar la ciudadanía, no siendo óbice para ello ni su ingreso irregular, ni el faltante de documentación de su país de origen. Dicho trámite es gratuito y si bien es judicial no es necesario contar con asistencia letrada obligatoria. En caso de necesitarla,

<sup>201</sup> Gloria Maklouf, *op. cit.*



podrá recibir asistencia jurídica gratuita en la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionario de Refugio de la Defensoría General de la Nación.

- ▲ En Venezuela, luego de cinco años de haberse reconocido la condición de persona refugiada, se puede acceder al proceso de naturalización.

## 4. La situación de apatridia en América Latina y el Caribe

Diecinueve países de América Latina y el Caribe son signatarios de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954<sup>202</sup> y 13 son signatarios de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, cuyos objetivos son delimitar las políticas que deben adoptar los Estados para reducir la incidencia de la apatridia.<sup>203</sup> En este marco, América Latina y el Caribe tienen una larga tradición de prevención de la apatridia debido a las leyes existentes en la mayoría de los países latinoamericanos con respecto a la nacionalidad, las cuales son bastante amplias en la provisión de una combinación del *jus solis* y *jus sanguinis*.<sup>204</sup> Sin embargo, no es posible discutir la situación de apatridia en América Latina y el Caribe sin mencionar la situación actual e histórica en la República Dominicana.

En la República Dominicana, la sentencia 168-13 del Tribunal Constitucional representa una barrera para la mejora continua en la región respecto a la apatridia. Las medidas tomadas recientemente por el gobierno dominicano han culminado en la expatriación de muchos miles de descendientes de inmigrantes haitianos que habían residido en el país entre 1929 y 2007, y han generado el problema de apartida más grave en las Américas.<sup>205</sup> Antes de esta sentencia, de manera similar a como ocurre en muchos Estados en Latinoamérica, nacer en República Dominicana y tener un acta de nacimiento era prueba de nacionalidad del país.

El problema de discriminación contra las personas haitianas tiene una larga trayectoria en la República Dominicana. En septiembre de 2005 la Corte Interamericana de Derechos Humanos ordenó que República Dominicana cumpliera con su Constitución y garantizara el derecho a la nacionalidad dominicana a todos los nacidos en su territorio (*ius soli*).<sup>206</sup> El ACNUR ha pedido que República Dominicana restituya la nacionalidad a las personas afectadas por un fallo del tribunal constitucional que niega la

<sup>202</sup> United Nations Treaty Collection, Chapter V, Refugees and Stateless Persons: 4. Convention on the Reduction of Statelessness, vol. 989, p. 175, New York, United Nations, 1961. Disponible en: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=%20UNTSO&tabid=2&mtdsg\\_no=V-4&chapter=5&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=%20UNTSO&tabid=2&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en#EndDec). Signatarios de las Américas y el Caribe de la Convención de 1954: Argentina, Antigua y Barbuda, Belice, Barbados, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Nicaragua, Panamá, Perú, Trinidad y Tobago, San Vicente y las Granadinas, Uruguay.

<sup>203</sup> United Nations Treaty Series, vol. 360, p. 117. Disponible en: [https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg\\_no=V-4&chapter=5&lang=en#EndDec](https://treaties.un.org/pages/ViewDetails.aspx?src=UNTSO&tabid=2&mtdsg_no=V-4&chapter=5&lang=en#EndDec). Signatarios de las Américas y el Caribe de la Convención de 1961: Bolivia, Brasil, Costa Rica, Canadá, República Dominicana, Ecuador, Guatemala, Honduras, Jamaica, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay.

<sup>204</sup> Juan Carlos Murillo, "Apatridia y nacionalidad en América Latina", en *Aportes Andinos*, núm. 29, Quito, Universidad Andina Simón Bolívar-Programa Andino de Derechos Humanos, julio de 2011. Disponible en: <http://www.uasb.edu.ec/UserFiles/369/File/PDF/CentrodeReferencia/Temasdeanalis2/apatridiaydh/articulos/murillo.pdf>.

<sup>205</sup> William Charpantier, Menamird, República Dominicana. Entrevista citada.

<sup>206</sup> Bridget Wooding, "La lucha contra la discriminación y la apatridia en la República Dominicana", en *La apatridia*, ACNUR, 2009. Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7154.pdf?view=1> [consultado: 10 de enero de 2014].

nacionalidad a los/as hijos/as de inmigrantes ilegales y que afecta, en especial, a los descendientes de haitianos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) efectuó una visita a República Dominicana del 2 al 5 de diciembre de 2013, a una invitación del Estado. La Comisión definió una serie de características que deberán tener las medidas que se adopten para responder a los desafíos en el país en cuanto al derecho a la nacionalidad de las personas haitianas, en particular por la sentencia del Tribunal Constitucional.<sup>207</sup>

En cuanto al Plan Nacional de Regularización Migratoria para Extranjeros, William Charpantier, de Menamird en República Dominicana, explicó que las organizaciones de la sociedad civil apoyan el plan solamente en lo relativo a personas extranjeras que no nacieron en el país. Entonces, objetan el artículo 8 del decreto y los artículos 27, 28 y 29 que hablan de incluir a los hijos de inmigrantes nacidos en República Dominicana, como una forma de implementar la desnacionalización de hijos/as de haitianos/as, y exigen que se les restituya su derecho a la nacionalidad tal como establece el artículo 18, parte 2 de la Constitución de 2010 para los/as hijos/as de inmigrantes que nacen en la República Dominicana.<sup>208</sup>

En contraste, en los últimos años, se evidencian avances en varios países de la región en cuanto al reconocimiento y la prevención de la apatridia. En 2010, 18 países latinoamericanos se reunieron en Brasilia y emitieron la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano. En el punto siete de la mencionada declaración, se exhorta:

...a los países del continente americano a que consideren la ratificación de los instrumentos internacionales en materia de personas apátridas, que revisen su legislación nacional con miras a prevenir y reducir las situaciones de apatridia, y que fortalezcan los mecanismos nacionales para el registro universal de nacimientos.<sup>209</sup>

En la misma línea, en 2011 y 2013, Honduras, Nicaragua, Panamá, Ecuador, Perú y Paraguay adhirieron a una u otra o a las dos convenciones mencionadas anteriormente.<sup>210</sup> En 2011, Brasil también siguió las recomendaciones de la Declaración de Brasilia y eliminó el requisito previo de residencia en el país para obtener la nacionalidad, otorgando la posibilidad de nacionalidad a 200 000 niños apátridas o en riesgo de convertirse en apátridas, que nacieron fuera del territorio brasileño.<sup>211</sup>

Varios países de la región también tienen o están desarrollando mecanismos para determinar casos de apatridia y dar asesoría legal y administrativa a las personas en dicha condición. En 2013, Argentina, Brasil

<sup>207</sup> Comisión Interamericana de Derechos Humanos, CIDH, "Culmina visita a República Dominicana", ACNUR, 2013. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/recursos/informacion-sobre-pais-de-origen/detalle-documento-coi/cidh-culmina-visita-a-republica-dominicana/> [consultado: 10 de enero de 2014].

<sup>208</sup> William Charpantier, Menamird, República Dominicana. Entrevista citada.

<sup>209</sup> Alto Comisionado para las Naciones Unidas de los Refugiados (ACNUR) y Ministerio Da Justicia, Comité Nacional para Refugiados. Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, Brasilia, ACNUR, 2010. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/8133>.

<sup>210</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), "América Latina", en *Actualización de los programas y estrategias del ACNUR 2013*, ACNUR. Disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=526a3ea44>.

<sup>211</sup> Anastasia Moloney, "Brasil bill gives hope to Latin America's stateless - UNHCR", 23 de agosto de 2011, en sitio web de Thomson Reuters Foundation. Disponible en: <http://www.trust.org/item/?map=brazil-bill-gives-hope-to-latin-americas-stateless-unhcr>.

y Panamá recibieron fondos del ACNUR para programas dirigidos a la atención de personas apátridas.<sup>212</sup> Uruguay está en la fase final de aprobar una legislación integral para el tratamiento de las personas apátridas, la cual será la primera de la región basada en la Ley Modelo del ACNUR. Costa Rica, Panamá, El Salvador y Argentina reportaron avances en 2013 en la creación de legislación en conformidad con las convenciones de 1954 y 1961. En vista de esta tendencia, el ACNUR expresó que la región está avanzando “hacia la erradicación de la apatridia”.<sup>213</sup>

<sup>212</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “América Latina”, *op. cit.*, pp. 273-275.

<sup>213</sup> “Los países latinoamericanos avanzan hacia la erradicación de la apatridia”, ACNUR, 18 de septiembre de 2013. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/los-paises-latinoamericanos-avanzan-hacia-la-erradicacion-de-la-apatridia/> [consultado: 23 de enero de 2014].

## 5. Coordinación entre instituciones del Estado, organismos internacionales y sociedad civil

Uno de los principales pilares del sistema de protección internacional, es el trabajo coordinado que realizan los Estados con los organismos internacionales y la sociedad civil. Con distintos niveles de interlocución y avance, todos los países analizados cuentan con mecanismos para dar viabilidad a esta coordinación. Las organizaciones de la sociedad civil (OSC) hemos sido actores tradicionales de la cooperación internacional. La relación entre las agencias, los organismos gubernamentales y no gubernamentales de cooperación internacional y las organizaciones de la sociedad civil en América Latina y el Caribe se remonta, principalmente, a los años sesenta, en un escenario caracterizado por las crecientes demandas ciudadanas de los sectores sociales: sindicatos, maestros, campesinos, estudiantes, etcétera.<sup>214</sup>

Derivado de las crisis económicas de la década de los sesenta, hubo una mayor convergencia de actores en torno a la cooperación internacional para el desarrollo, las OSC ampliaron su agenda de trabajo y comenzaron un proceso de especialización temática; particularmente se incrementó el número de organizaciones que trabajan el tema de desarrollo, democracia y derechos humanos. Sin embargo, la ampliación de la exigibilidad y justiciabilidad de los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales ha tenido que ser trabajada por las organizaciones de la sociedad civil con recursos muy limitados.

Las organizaciones hemos logrado tener mayor grado de incidencia en espacios de diálogo constructivo e interlocución, cuando se debate y construye política pública, cuando hay la voluntad política e interlocutores sensibles que reconocen las propuestas y experiencias de otros actores. En un momento histórico de grandes retos, es prioritario fortalecer las alianzas, reconocer a todos los actores que trabajan en acciones humanitarias y los derechos humanos, y construir conjuntamente y en corresponsabilidad los planes de acción para enfrentar los problemas actuales y futuros.

En este marco, resulta imperativo plantear iniciativas encaminadas a formalizar normativa e institucionalmente la cooperación internacional en cada país. Reconocemos la importancia y necesidad de un marco normativo que dé certeza, regule, transparente, facilite y fomente la cooperación que los países reciben, otorgan o canalizan. Es necesario contar con bases de datos sobre los flujos de cooperación internacional que entran y salen del país, saber en qué se utilizan, cómo se prioriza en qué se va a invertir, qué programas se van a privilegiar, cómo se canalizan e identificar y reconocer los aportes que se dan desde la sociedad civil organizada.

<sup>214</sup> Laura Becerra Pozos, "La dimensión política de la cooperación internacional", México, DECA Equipo Pueblo, 24 de marzo de 2006, p. 1. Disponible en: [http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/suipu\\_dimpolcopint.pdf](http://www.equipopueblo.org.mx/publicaciones/publicaciones/descargas/suipu_dimpolcopint.pdf) [consultado: 23 de enero de 2014].

Es necesario crear candados que inhiban la posibilidad de usarla de forma inadecuada por parte de algunos actores que en ella intervienen.

Contar con mecanismos sólidos de diálogo y coordinación permite avanzar de manera más ágil hacia el fortalecimiento del sistema de acceso al asilo y a la calidad del procedimiento; además, permite identificar y establecer respuestas frente a las barreras burocráticas que limitan el acceso a derechos. En Centroamérica, la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones realiza un trabajo articulado con los Estados, actuando en diversos espacios intersectoriales (institutos públicos, ministerios relacionados con esta temática, sector privado, organizaciones sociales, sindicatos e iglesias) y dialogando con diversos actores intergubernamentales enfocadas en la migración. La Red posee una estrecha alianza con el ACNUR, puesto que varias organizaciones miembros de la Red son agencias nacionales implementadoras de sus programas. El papel del ACNUR en esta articulación para el diálogo resulta clave para que en materia de protección internacional e integración efectiva, promueva la participación de la sociedad civil en la ejecución de sus estrategias no solamente a través de socios implementadores, sino además reconociendo el rol de la sociedad civil en la interlocución con los gobiernos para el diseño y desarrollo de programas integrales para la población solicitante de asilo, refugiada y apátrida.

Asimismo, en Costa Rica, las organizaciones ratifican la importancia de este diálogo y cooperación, señalando:

Este trabajo en conjunto ha logrado obtener grandes beneficios para esta población y ha elevado la calidad del sistema, al permitir y obtener del Estado capacitación continua y de calidad, mejorando el conocimiento técnico de sus funcionarios y el respeto de los principios fundamentales que consagra el sistema. Además, se cuenta con instancias de gobierno en actividades en donde es fundamental la presencia de funcionarios públicos para que validen y expongan aspectos técnicos desde una voz oficial.<sup>215</sup>

Adicionalmente, la Política Migratoria Integral aprobada en Costa Rica en agosto de 2013, fue construida a través de un proceso participativo de los diferentes sectores de la sociedad, tales como salud, educación, cultura, empleadores, entre otros, así como en consulta con grupos de personas migrantes, refugiados de diferentes zonas del país y organizaciones de la sociedad civil.<sup>216</sup>

En Brasil, existen varios mecanismos. Por una parte, está la participación tripartita en la toma de decisiones en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, mediante la participación de una persona delegada de la Red Solidaria para Migrantes y Refugiados.<sup>217</sup> Por otra parte, están los **Comités Estaduales de Refugiados**, espacios interinstitucionales responsables de diseñar e implementar planes de integración de migrantes y refugiados en los ámbitos estadual y municipal.<sup>218</sup>

<sup>215</sup> Gloria Maklouf, ACAI. Informe de contexto y entrevistas citados.

<sup>216</sup> *Idem.*

<sup>217</sup> La Red Solidaria para Migrantes y Refugiados está integrada por alrededor de 45 instituciones que mantienen comunicación constante. Entre las funciones de la Red están: proporcionar a las instituciones una articulación de apoyo recíproco en las acciones sobre refugio, intercambio de experiencias, reuniones de capacitación, debates, presentación de propuestas y de informaciones, producción de informes, así como planteamiento de temas en conjunto sea para el gobierno, sea para el ACNUR, sea para las organizaciones mismas, es decir, para la sociedad civil (véase: [www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)).

<sup>218</sup> Entre los años 2008 y 2013, se crearon 4 comités interinstitucionales en los estados de São Paulo, Rio de Janeiro, Paraná y Rio Grande do Sul, los cuales concentran la mayor parte de la población refugiada en Brasil. Los comités tienen

De manera similar, en Venezuela se creó una instancia institucional, que reúne a 25 entes del Estado, para la formulación y coordinación de políticas públicas dirigidas a la población refugiada, y de esta manera resguardar los derechos a la educación, al trabajo y a la salud para esta población. Una importante característica de dicha iniciativa es la descentralización de los órganos con competencia en los temas de asilo y refugio, ya que estas instituciones suelen ubicarse en las capitales.<sup>219</sup>

por objetivo diseñar e implementar planes de integración de migrantes y refugiados en los ámbitos estadual y municipal, en las dimensiones social, económica, laboral, cultural y educacional, buscando la participación más efectiva de diversos actores públicos, privados, y de la sociedad civil.

<sup>219</sup> "Directora de ACNUR para América realiza visita oficial a Venezuela", en Notitarde, 22 de junio de 2012. Disponible en: <http://www.notitarde.com/Pais/Directora-de-Acnur-para-Am%C3%A9rica-realiza-visita-oficial-a-Venezuela/2012/06/22/114403> [consultado: 30 de enero de 2014].

## **6. Recomendaciones: un nuevo marco de protección internacional basado en la solidaridad, diversidad, convivencia armónica y la justicia social**

Con base en los desafíos, buenas prácticas y tendencias presentes en la región, las organizaciones de sociedad civil formulamos las siguientes recomendaciones:

1. Reconocer que tanto en situaciones de guerra como en la violencia generalizada las personas pueden verse obligadas a huir a causa de un temor fundado de persecución por motivos establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951, y en consecuencias dichas circunstancias implican avanzar hacia una comprensión integral y contemporánea de los retos para la protección internacional que enfrenta la región.
2. Avanzar con los esfuerzos encaminados hacia la armonización de las legislaciones en materia de asilo y apatridia en la región, para fortalecer las estructuras de protección e integración. En base a la búsqueda de soluciones humanitarias innovadoras para problemas y necesidades contemporáneas que viven las personas sujetas de protección internacional, como puede ser la facilidad de movilidad entre países al no encontrar condiciones suficientes para su integración en el país inicial que le otorgó el asilo, analizando seriamente la factibilidad de la portabilidad del derecho (mantener la condición de refugiado), reconociendo que el sujeto de los derechos es la persona.
3. Adoptar de manera urgente políticas migratorias respetuosas de los derechos humanos y en coherencia con la Proclama de América Latina y el Caribe como zona de Paz, suscrita por los Estados Miembros de la CELAC (enero de 2014). Para ello es preciso mejorar y democratizar de modo integral el sistema de ingreso de las migraciones creando un marco jurídico amplio, diversificado y común que sea capaz de ofrecer respuestas basadas en el reconocimiento de un abanico de derechos básicos e innegociables que, a su vez, permitan una identificación de las necesidades específicas de protección de las personas, entre ellas las solicitantes de asilo y refugiadas, frente a las dinámicas complejas de los flujos mixtos.
4. Reconocer la importancia de la sociedad civil y su rol en la lucha por los derechos de las personas migrantes en general y en particular de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas en la región, a fin de desplegar trabajos coordinados que favorezcan la democratización de los procesos de evaluación y de toma de decisiones comprometidas en la protección internacional de las personas. En este sentido, se recomienda fuertemente la creación de mecanismos tripartitos de seguimiento de las metas propuestas para los próximos 10 años, incluyendo sistemas de evaluación



con indicadores que permitan evaluar el grado de protección e inclusión de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en todos los ámbitos, políticos, sociales y culturales.

5. Contar con procedimientos de determinación de la condición de refugiado justos y eficientes, que garanticen la incorporación de las garantías de debido proceso, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pacheco Tineo vs Bolivia, tales como la representación legal y el fortalecimiento de una segunda instancia de apelación independiente, que incluya la revisión judicial.
6. Implementar en todos los países de la región la experiencia de *Iniciativa para el Aseguramiento de la Calidad en Procedimientos de Asilo, QAI*, por sus siglas en inglés, la cual apunta a incrementar los estándares procedimentales de las diferentes etapas (recepción, registro, entrevista, decisión y apelación), contando con la creación y homogenización de las estadísticas confiables y oficiales en cada uno de los países. Es importante asegurar el rol de monitoreo de sociedad civil de las recomendaciones que se emanen de este proceso.
7. Fomentar el diálogo y la participación efectiva de las propias personas solicitantes y refugiadas, a fin de desplegar un trabajo coordinado que favorezca su fortalecimiento e integración.
8. Concretar estrategias regionales para fortalecer institucionalmente y promover una descentralización estratégica, de las comisiones nacionales encargadas del procedimiento de determinación de la condición de la persona refugiada, a través de la capacitación sistemática de sus funcionarios/as en una escala regional y el intercambio de experiencias para cumplir con los estándares regionales e internacionales en materia de refugio, con vistas a lograr la *plena autonomía* en relación a las agencias o instituciones que se encargan de la gestión de las migraciones (cuyo enfoque normalmente es instrumental) y que en general se encuentran en la órbita de Ministerios con fuerte impronta de *seguridad*.
9. El respeto irrestricto del principio de no detención por motivos migratorios, ni siquiera como medida de último recurso, pues en términos generales es una violación de los derechos humanos que a su vez condiciona la posibilidad de petitionar asilo. Como lo han demostrado distintos estudios las personas que se encuentran detenidas y que podrían solicitar asilo prefieren no hacerlo para no permanecer más tiempo encerradas.
10. Garantizar la aplicación del interés superior de los niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo, apátridas y refugiados, asegurando que cuenten con un tratamiento adecuado y sensible a la condición de género y a todos los factores que hacen de su experiencia migratoria diferente.
11. Adoptar el compromiso regional para la emisión de un documento de identidad para las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas, que garantice el ejercicio de derecho, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, que no incluya la referencia misma a la condición de la persona. La calidad de la documentación está estrechamente ligada a un exitoso proceso de integración, entendiendo por calidad, su emisión en tiempo, su validación por todos los sectores de la sociedad, su accesibilidad a bajo costo y la regularización de la permanencia en el país de manera certera.
12. Garantizar que la población en protección internacional se beneficie de los programas y subvenciones estatales ya establecidas (salud, empleo, vivienda) en igual de condiciones, a fin de garantizar la inclusión de toda la población solicitantes de asilo, refugiada y apátrida, a los servicios obligatorios

sin discriminación. Así mismo se promueva en general la integración local (legal, socioeconómica y cultural), la naturalización, la repatriación voluntaria y el uso estratégico del reasentamiento.

- 13.** Avanzar en estrategias de acceso al empleo, formación profesional y apoyo a emprendimientos productivos (incluyendo el crédito) en el marco de programas gubernamentales en sus distintos niveles y de la iniciativa privada, que permitan la integración y combatir el empleo precario y la explotación laboral, en la línea de los esfuerzos ya realizados por algunos gobiernos de la región.
- 14.** Que los Estados asignen mayores recursos humanos y financieros y garanticen la no disminución de los mismos para la agenda de protección y atención a las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas, garantizando que la planificación y ejercicio de los mismos se realice de manera conjunta; gobierno, sociedad civil y organismos internacionales.
- 15.** Fortalecer los servicios de orientación, quejas y reclamos por discriminación y violaciones a derechos humanos, incluida la incorporación de apoyos de asistencia y compensación a las víctimas y sus familias. Fortaleciendo la articulación y el rol de las defensorías del pueblo y o defensa pública.
- 16.** Que los Estados, que todavía no lo han hecho, consideren su adhesión y/o ratificación de los instrumentos internacionales sobre apátrida, de tal forma que el continente americano avance decididamente hacia la erradicación de este fenómeno en el próximo decenio.

## 7. Organizaciones convocantes

### ORGANIZACIONES Y REDES REGIONALES

#### Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones

<http://www.rrocm.org/>

La Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) es un espacio de redes de organizaciones civiles y personas de 11 países de la región formada por Centroamérica, el Caribe y Norteamérica (Canadá, Estados Unidos, México, Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica, Panamá y República Dominicana) y se crea como resultado de la necesidad de articular un frente común capaz de dialogar con los países de la región. Su objetivo es procurar la protección, defensa y promoción de los derechos humanos de la población migrante, refugiada y sus familiares, en los lugares de origen, tránsito y destino, desde una perspectiva integral y multidisciplinaria.

#### Organizaciones y redes participantes

Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (Incedes, Costa Rica)

Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (Fonamih, Honduras)

Red Nicaragüense de la Sociedad Civil para las Migraciones (Nicaragua)

Red Nacional de Organizaciones Civiles para los Derechos Humanos de los Migrantes (Rednam, Costa Rica)

Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Cidehum, Costa Rica)

ACEFIN, SOLETERRE, IDHUCA y GEMIES (El Salvador)

Enrique August (Belice)

National Alliance of Latin American and Caribbean Communities (NALACC, Estados Unidos)

Foro Migraciones (México)

Canadian Council for Refugees (Canadá)

Mesa Nacional de Migrantes y Refugiados (Panamá)

Mesa Nacional para las Migraciones (Menamird, República Dominicana)

### **Coalición Internacional contra la Detención (IDC)**

[www.idcoalition.org](http://www.idcoalition.org)

La IDC pretende promover mayor protección de y respeto a los derechos humanos de los detenidos, así como crear mayor conciencia de las políticas y prácticas de detención. También aspira a promover el uso de estándares de derechos humanos internacionales y regionales en materia de la detención de refugiados, asilados y migrantes.

La Coalición Internacional contra la Detención está integrada por organizaciones, académicos y personas en 67 países alrededor del mundo, que trabajan para proteger los derechos de solicitantes de asilo, refugiados y migrantes, en detención migratoria, a través de la creación de redes, y la promoción, sensibilización, investigación y presentación de informes.

### **HIAS-Regional Latinoamérica**

<http://www.hias.org/>

HIAS es una organización global, judía, sin fines de lucro, que protege a refugiados cuyas vidas están en peligro por ser quienes son. La persecución, el conflicto y los desastres han generado más de 43 millones de refugiados y otras personas desplazadas en todo el mundo. HIAS protege a los refugiados, entre ellos, mujeres y niños, y minorías étnicas, religiosas y sexuales.

Guiados por nuestros valores e historia, traemos más de un siglo de experiencia a nuestro trabajo con los refugiados, ayudándolos a tomar el control y reconstruir sus vidas en condiciones de seguridad y libertad, y abogando por la protección y la dignidad de todos los refugiados y personas desplazadas.

La visión de HIAS es ser sinónimo de un mundo en el que los refugiados encuentran acogimiento, seguridad y libertad. En Latinoamérica HIAS trabaja en Ecuador, Venezuela, Panamá y Argentina desarrollando programas de asistencia psicosocial, asistencia humanitaria, medios de vida e integración y reasentamiento.

### **Project Counselling Service (PCS)-Oficina regional para Centroamérica y México con sede en Guatemala**

[www.pcslatin.org](http://www.pcslatin.org)

Consejería en Proyectos (PCS, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental internacional de acompañamiento e incidencia arraigada en América Latina que contribuye a la construcción de ciudadanías y la profundización de la democracia, movilizand recursos, produciendo pensamiento crítico, generando espacios de articulación y sinergia y promoviendo reformas institucionales, desde su compromiso

con la integralidad de los derechos humanos y la equidad de relaciones de género y étnico-culturales.

## ARGENTINA

### Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS)

[www.cels.org.ar](http://www.cels.org.ar)

El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) es una organización no gubernamental que trabaja desde 1979 en la promoción y protección de los derechos humanos y el fortalecimiento del sistema democrático en Argentina.

Los principales objetivos de la institución se encuentran orientados a: denunciar las violaciones a los derechos humanos; incidir en los procesos de formulación de políticas públicas basadas en el respeto por los derechos fundamentales; impulsar reformas legales e institucionales tendientes al mejoramiento de la calidad de las instituciones democráticas; y promover el mayor ejercicio de estos derechos para los sectores más desprotegidos de la sociedad.

## BELICE

### Help for Progress

<http://helpforprogress.interconnection.org>

Help for Progress (HfP) es una organización sin fines de lucro y no gubernamental que trabaja con organizaciones comunitarias para fomentar la sostenibilidad, la dignidad y la esperanza en áreas rurales de Belice. Trabaja con socios locales y regionales para fortalecer y empoderar comunidades, armando herramientas productivas a fin de empoderar e integrar a la sociedad rural para resolver sus problemas.

## BRASIL

### Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH)

[www.migrante.org.br](http://www.migrante.org.br)

El Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), fundado en 1999, es una entidad social sin fines de lucro, filantrópica, cuya misión es promover el reconocimiento de ciudadanía completa de migrantes y refugiados, actuando en la defensa de sus derechos, en la asistencia socio-jurídica y humanitaria, en su integración social e inclusión en políticas públicas, con atención a las situaciones de mayor vulnerabilidad.

## Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

A **Cáritas Arquidiocesana de São Paulo**, por meio de seu **Centro de Acolhida para Refugiados**, é organização da sociedade civil e tem atuado desde 1977 na assistência de solicitantes de refúgio e refugiados em São Paulo.

No período inicial, a atividade foi impulsionada pela Comissão de Justiça e Paz da Igreja Católica paulistana.

Em 1989, a Cáritas veio a integrar a rede de proteção do ACNUR e, com a promulgação do estatuto nacional do refúgio (pela Lei 9474/1997), passou também a atuar como representante da sociedade civil junto ao Comitê Nacional dos Refugiados - o Conare.

Atualmente, o Centro de Acolhida para Refugiados da Cáritas mantém convênios com o ACNUR e com o Conare, além de diversas outras parcerias que lhe permitem manter em funcionamento seus quatro programas principais: proteção jurídica, assistência social, integração e saúde mental.

## COSTA RICA

### Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI)

[acaicr.wordpress.com](http://acaicr.wordpress.com)

La Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI) desde 1991 es una de las agencias socias implementadoras de los programas del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Somos la única organización no gubernamental especializada en el tema de refugio, que dirige su labor al acompañamiento integral y a la promoción de la autosuficiencia, el conocimiento, ejercicio y difusión de los derechos en la sociedad costarricense.

En ACAI desarrollamos actividades interdisciplinarias con el fin de velar por la protección de la población solicitante de asilo y refugiada facilitando su integración local. Además promovemos el desarrollo de proyectos que permitan la satisfacción de las necesidades sentidas y expresadas por esta población e identificadas por ACAI.

### Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Cidehum) <http://www.cidehum.sitew.com>

Trabaja en la **protección plena y efectiva de los derechos humanos de los y las migrantes**, especialmente la población vulnerable a la discriminación, abusos y xenofobia: personas migrantes no acompañadas menores de edad, las mujeres y las personas refugiadas y desplazadas de sus lugares de origen.

Sus ejes de acción son: (1) **Desarrollo de advocacy** en los países de la región centroamericana y Latinoamérica para una legislación adecuada a los convenios internacionales ratificados por los países; (2) **Formación, atención y acompañamiento a víctimas** desplazadas forzadas por el crimen organizado

transnacional en los países centroamericanos; (3) **Capacitación y sensibilización** a instituciones públicas, ONG, grupos de base (migrantes y refugiados), organismos internacionales y agencias de cooperación; (4) **Investigación-acción**, orientada hacia la concreción de acciones viables en las diversas áreas del fenómeno migratorio: trata de personas, tráfico ilícito de migrantes, redes de crimen organizado, migración irregular, refugio y sus impactos psicosociales y territoriales en las personas involucradas en el proceso migratorio y de refugio; (5) **Apoyo a líderes** comunitarios, **atención psicosocial** y campañas de información; y (6) **Participación activa en redes** interinstitucionales y apoyo a la definición de políticas públicas relacionadas con el fenómeno migratorio.

### **Hermanas Misioneras Scalabrinianas**

Las Hermanas Misioneras Scalabrinianas viven en el mundo la misión de “testificar la vida trascendente a todo el pueblo de Dios, particularmente a los migrantes, ayudándoles a descubrir el amor que el Padre les tiene y la esperanza a la cual son llamados” (Constituciones de las Hermanas Misioneras Scalabrinianas, n. 7). La Congregación de las Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo, Scalabrinianas, fue fundada por el Beato Juan Bautista Scalabrini en Piacenza el 25 de octubre de 1895, y tiene como co-fundadores a los hermanos P. José Marchetti y madre Asunta Marchetti. Su misión es el servicio evangélico y misionero a los migrantes, especialmente a los más pobres y necesitados. Se expandió inicialmente en Brasil, y en seguida en Europa (1936), en América del Norte (1941) y en los últimos años en varios países de América Latina, Asia y África. Actualmente tiene presencia en 26 países, cuenta con 800 hermanas en 156 comunidades y su sede general se encuentra en Roma.

### **Dirección General de Migración y Extranjería Costa Rica**

<http://www.migracion.go.cr/>

La Dirección General de Migración y Extranjería es el ente público ejecutor de la política migratoria, que controla el ingreso y egreso de personas al territorio nacional, promueve la integración de las personas extranjeras a la sociedad costarricense, regula la permanencia y actividades de las personas extranjeras en el país y coadyuva en el combate contra los delitos de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, mediante la administración efectiva de los flujos migratorios que contribuyan al desarrollo y a la seguridad de Costa Rica.

### **Tribunal Administrativo Migratorio Costa Rica**

<http://www.tribunalmigratorio.go.cr/>

Es el órgano de administración de la justicia administrativa especializado en materia técnica migratoria y de refugio, con competencia en todo el territorio nacional, en la resolución de los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones finales de la Dirección General de Migración y Extranjería, y contra las dictadas por la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, garantizando así seguridad jurídica migratoria y una justicia pronta y cumplida para las personas migrantes y refugiadas, en aplicación de la normativa nacional e internacional.

## ECUADOR

### Asylum Access Ecuador (AAE)

[www.asylumaccessecuador.org](http://www.asylumaccessecuador.org)

Asylum Access Ecuador (AAE) es una fundación ecuatoriana, sin fines de lucro, fundada en el año 2008, de acción voluntaria e independiente. AAE forma parte de la familia de organizaciones de Asylum Access en todo el mundo. Nuestro objetivo es hacer realidad los derechos de las personas refugiadas, en las leyes, políticas y prácticas. A través de una metodología basada en el empoderamiento y la participación social, promovemos que las personas refugiadas puedan exigir sus propios derechos.

AAE trabaja por medio de estrategias legales para defender y promover los derechos de las personas con necesidad de protección internacional mediante un enfoque de justicia integral, derechos humanos y género. Nuestras estrategias de trabajo son: orientación y asesoría legal individualizada, enlace comunitario, litigación estratégica, incidencia política y la construcción de un movimiento local, nacional e internacional por la defensa de los derechos de las personas refugiadas.

AAE ofrece sus servicios gratuitos en ocho ciudades de Ecuador: Quito, Guayaquil, Esmeraldas, San Lorenzo, Lago Agrio, Ibarra, Santo Domingo y Tulcán.

## ESTADOS UNIDOS

### United States Committee for Refugees and Immigrants (USCRI)

[www.refugees.org](http://www.refugees.org)

El Comité de Estados Unidos para Refugiados e Inmigrantes (USCRI, por sus siglas en inglés) es una organización no gubernamental que fue creada en 1911. Por más de un siglo, USCRI ha proveído liderazgo mundial y ha defendido los derechos de las personas que migran forzada o voluntariamente, sin importar su nacionalidad, raza, ideología, o grupo social. USCRI promueve una política justa y humana, que facilita la provisión de servicios sociales y profesionales, así como la plena participación de los migrantes en sus comunidades. USCRI trabaja en colaboración con 6 oficinas regionales y múltiples agencias filiales, y sus áreas de acción son: 1) ayuda a refugiados en el proceso de reasentamiento e integración; 2) servicios a la población migrante, que incluyen el Programa Legal para Niños Migrantes No Acompañados y servicios sociales posteriores a la reunificación familiar; y 3) servicios y apoyo a las víctimas de trata de personas. Cada año, miles de refugiados e inmigrantes cuentan con el apoyo de USCRI para adaptarse a sus nuevas vidas en Estados Unidos.



## EL SALVADOR

### **Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador**

<http://elsalvador.anglican.org>

La Iglesia trabaja brindando asistencia y apoyo, especialmente con las personas que buscan amar a su prójimo como a ellas mismas. Nuestra misión se enfoca en la asistencia social, educar, motivar, organizar y empoderar a las personas para luchar por la justicia, la paz y la protección de toda la creación de Dios a través de redes de personas, compañerismo y asistencia de las necesidades básicas de salud, vivienda y educación.

## GUATEMALA

### **Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (Incedes)**

[www.incedes.org.gt](http://www.incedes.org.gt)

El Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (Incedes) es una asociación civil que nació como iniciativa de un grupo de profesionales guatemaltecos. Después de varios años de trabajo conjunto, en febrero de 2005, impulsaron su formación como entidad con personería jurídica propia, amparada en las leyes vigentes de Guatemala. Se define como una asociación no lucrativa, social, cívica y de servicio a la sociedad, a la comunidad académica y de compromiso con el fortalecimiento democrático del Estado, para actuar por sí misma y en colaboración con diversos organismos públicos y privados cuyos fines sean análogos y promover la integración de redes de pensamiento, intercambio, discusión, divulgación y acción para el cambio de la realidad de las migraciones en, desde y hacia México, Centroamérica y el Caribe. A partir de la profundización en su conocimiento, se plantea contribuir al fortalecimiento de las capacidades sociales para su abordaje así como a la formulación y gestión de políticas públicas relacionadas desde una perspectiva de integración regional y de garantía de protección integral de los derechos de las personas migrantes y sus familiares que deseen colaborar con esta entidad y su enfoque de trabajo. Incedes trabaja en México, Centroamérica y el Caribe así como en otros países y regiones donde lo considere necesario para el alcance de sus propósitos.

## HONDURAS

### **Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (Fonamih)**

[www.fonamih.com/](http://www.fonamih.com/)

Somos un espacio permanente de coordinación, análisis y propuestas sobre el fenómeno migratorio que promueve cambios estructurales en el ámbito nacional e internacional.

Nos proponemos contribuir en la construcción de una sociedad humanista y democrática que cuente con políticas estatales efectivas orientadas a la protección y defensa de los derechos de las personas migrantes y sus familiares. El Fonamih surgió como iniciativa de la Pastoral de Movilidad Humana en la Pastoral Social

Cáritas, ahora **Pastoral de Movilidad Humana** - Conferencia Episcopal, en agosto de 1997, quienes convocaron a representantes del **Centro de Investigación y Promoción de Derechos Humanos (Ciprodeh)**, de la **Asociación de Organizaciones no Gubernamentales-(Asonog)**, y del **Comisionado Nacional de los Derechos Humanos (Conadeh)**, con el fin de compartir sus inquietudes respecto a la creación de un espacio para reflexionar sobre la realidad de los derechos de las personas migrantes.

## MÉXICO

### Foro Migraciones México

Foro Migraciones es una red formada por organizaciones civiles, académicos, y activistas que trabajan directamente con la realidad migratoria. Se constituye como un espacio de diálogo, análisis y denuncia para incidir en la promoción y defensa de los derechos humanos de las personas migrantes.

Crea una plataforma común que fortalece el conocimiento, el intercambio de información, la comunicación y la difusión, a través de los cuales se definen propuestas en materia normativa y de política pública que repercutan en la protección de los derechos humanos de las personas migrantes.

#### Organizaciones participantes

Albergue del Desierto

Caridad Sin Fronteras, A. C.

Carmen Fernández

Casa del Migrante de Saltillo

Centro de Apoyo al Trabajador Migrante

Centro de Atención al Migrante (Exodus)

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, A. C.

Centro de los Derechos del Migrante, Inc.

Comité de Derechos Humanos de Tabasco, A. C. (Codehutab)

Estancia del Migrante González y Martínez A.C.

FM4 Paso Libre (Dignidad y justicia en el camino A.C.)

Fundación Comunitaria del Bajío, A. C.

Fundación para la Justicia y el Estado Democrático de Derecho, A. C.

Fundar, Centro de Análisis e Investigación, A. C.

Gisele Bonnici

Gustavo López Castro

Hugo Ángeles Cruz

Iniciativa Ciudadana y Desarrollo Social, Incide Social, A. C.

Instituto de Estudios y Divulgación sobre Migración, A. C. (Inedim)

Instituto para las Mujeres en la Migración, A. C. (Imumi)

Programa de Asuntos Migratorios - Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Occidente (ITESO)

José Moreno Mena

Karina Arias

La 72 Hogar - Refugio para Personas Migrantes

Manuel Ángel Castillo

Marcela Ibarra

Martha Luz Rojas Wiesner

Ofelia Woo

Por la Superación de la Mujer, A. C.

Red de Mujeres del Bajío, A. C.

Rodolfo García Zamora

Rosa Elizabeth García Ita

Servicio Jesuita a Migrantes-México

Sin Fronteras, I. A. P.

Siria Oliva

Scalabrinianas: Misión para Migrantes y Refugiados

Una mano amiga en la lucha contra el SIDA, A. C.

Voces Mesoamericanas-Acción con Pueblos Migrantes, A. C.

### **Sin Fronteras I. A. P.**

[www.sinfronteras.org.mx](http://www.sinfronteras.org.mx)

Sin Fronteras es una organización civil creada en diciembre de 1995 por un grupo de activistas sociales y académicos, y su figura legal es la de institución de asistencia privada (I. A. P.). Sin Fronteras es una organización civil mexicana, laica, apartidista y sin fines de lucro, que trabaja para contribuir al cambio de las condiciones en las cuales ocurren las migraciones internacionales y el asilo, a fin de que estos se den en un marco de plena vigencia de los derechos humanos de los migrantes internacionales, solicitantes de asilo, refugiados y sus familiares. Nuestro trabajo está basado en la convicción de que la migración es un fenómeno complejo y antiguo que debe ser abordado mediante políticas integrales y multidisciplinarias. Tenemos la convicción de que la sociedad civil debe jugar un papel fundamental en el tratamiento de la problemática migratoria: por un lado, ofreciendo servicios a las poblaciones migrantes y, por otro lado, participando de manera activa en la creación de políticas y programas migratorios más adecuados.

### **Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba (CDH Fray Matías)**

[www.cdhfraymatias.org](http://www.cdhfraymatias.org)

El Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba, A. C. (CDH Fray Matías) es una organización de la sociedad civil fundada en 1994, que trabaja en la defensa y promoción de los derechos humanos de las personas migrantes en la frontera sur de México.

Su propósito es crear condiciones que permitan el respeto por los derechos humanos de las personas solicitantes de la condición de refugiado/a, migrantes internacionales y sus familias en la zona sur fronteriza del estado de Chiapas, a través del desarrollo e implementación de estrategias y programas de trabajo especializados.

## **NICARAGUA**

### **Consejo Evangélico Pro Alianza Denominacional (CEPAD)**

[www.cepadminica.org](http://www.cepadminica.org)

CEPAD, el Consejo Evangélico Pro Alianza Denominacional es una organización compuesta de 70 denominaciones e iglesias en Nicaragua, enfocada en la asistencia a comunidades e individuos para ser sus propios actores en el desarrollo.

## **PANAMÁ**

### **Centro de Asistencia Legal Popular (Cealp)**

[www.cealppanama.org](http://www.cealppanama.org)

Cealp nació el 21 de abril de 1986 como respuesta a la falta de abogados dedicados a la defensa de los derechos humanos de grupos marginados, tales como personas indígenas, mujeres, campesinos, trabajadores, y la población urbana pobre. Aspira a ser una organización que promueva y defienda los derechos humanos de todo panameño; fortalece la capacidad de grupos locales para presentar propuestas legales ante el gobierno; y provee defensa legal a grupos marginados.

## REPÚBLICA DOMINICANA

### Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados en República Dominicana (Menamird)

La Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados en República Dominicana (Menamird) es una red nacional conformada por instituciones, organizaciones civiles y personas que estudian, conocen, atienden y/o acompañan a población migrante, al refugiado y sus familiares. Su propósito principal es incidir en la formulación, adopción y ejecución de políticas públicas en materia migratoria y de refugio.

La misión de Menamird es contribuir, desde una perspectiva integral y multidisciplinaria, a la protección, defensa y promoción de los derechos humanos de la población migrante, refugiada y sus familiares, en los lugares de origen, tránsito y destino. Los valores que orientan el quehacer de la Menamird son: solidaridad, equidad de género, transparencia, no discriminación, justicia social, y libre movilidad de las personas.

#### Miembros de Menamird

Asociación Pro-Desarrollo de la Mujer y el Medio Ambiente (Aprodema)

Asociación Cristiana Bateyes (ACDB)

Asociación de Desarrollo Integral de la Mujer y Jóvenes (Adimjo)

Asociación de la Comunidad Migrante Dominico Haitiana, Inc.

Asociación Mutua de Servicios Solidarios

Asociación de Desarrollo de la Victoria (Amudevi)

Asociación Solidaridad, Derechos y Desarrollo de los Huérfanos

Movimiento Sociocultural para Trabajadores Haitianos

Coordinadora por la Defensa de la Dignidad Haitiana

Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH)

Centro de Desarrollo de Trabajadores Agrícolas y Afines

Centro Social y Cultural de Desarrollo Dominico-Haitiano (Cescudha)

Confederación Autónoma Sindical Clasista (CASC)

Centro Cultural Dominicano-Haitiano (CCDH)

Centro Ecu­mé­nico Dominicano El Buen Pastor

Asociación de los Trabajadores Sol Saliente

Departamento Nacional de Trabajadores Migrantes de la Construcción (Dentramcom)

Federación Dominicana de Organizaciones Comunitaria Independiente (Fedocomin)

Feditravanza

Fundación para el Desarrollo y Asociado Dominicano Haitiano (Fundidoh)

FUBEDHA

Fundación Étnica Integral (FEI)

Grupo de Pastores Inter-Denominaciones (GPI)

Grupo San José

Instituto para el Desarrollo Social Comunitario (Indesoc)

Movimiento de Mujeres Dominicano Haitiano (Mudha)

Organización para el Desarrollo de los Bateyes (ODB)

Observatorio Migración-Flacso

Organización OSLA

Pastoral de Derechos Humanos

Plataforma Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo Dominicano (PIDHCD)

Sindicato de Trabajadores de la Construcción y la Madera (Sitracoma)

Sociedad Dominicana de Asistencia Jurídica (Sodaju)

## URUGUAY

### Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (Sedhu)

El Sedhu es una fundación sin fines de lucro. Las principales áreas de trabajo son: *a)* atiende a migrantes económicos con asesoría para la obtención de documentación uruguaya y su regularización en el país; *b)* es agencia de acogida de colombianos en situación vulnerable; *c)* es la agencia implementadora en Uruguay del ACNUR, por lo que se encarga de la atención de todos los solicitantes de refugio y refugiados en el país. A las personas solicitantes de refugio y refugiadas se les apoya para obtener la documentación uruguaya, se estudia la situación personal de cada solicitante, se le apoya en la búsqueda de trabajo y vivienda y se les brinda orientación y asistencia social.

# ANEXO 1. Metodología para la elaboración del documento

Este informe se elaboró con base en:

## 1. Entrevistas a las organizaciones de la sociedad civil participantes e informes producidos

Las entrevistas se enfocaron en la experiencia práctica y/o de campo de las organizaciones aliadas en la provisión de servicios y soluciones en materia de protección. También se plasmó su perspectiva respecto al alcance del sistema de protección a la población refugiada, desplazada internamente en su respectivo país y apátrida. A través de las entrevistas se identificaron: *a)* los mayores desafíos que enfrentan las personas refugiadas, desplazadas internas y apátridas, tanto en su vida diaria como en el marco político, jurídico y socioeconómico, y *b)* las estrategias desarrolladas de forma innovadora por gobiernos u organizaciones de la sociedad civil para enfrentar los retos de protección internacional y la inclusión social de esta población en los países participantes.

La mayoría de las entrevistas se realizaron por medio de Skype y fueron grabadas con autorización de la persona entrevistada para facilitar la sistematización posterior. Algunas entrevistas se efectuaron personalmente en la ciudad de Quito.

Asimismo, el ejercicio incorporó resultados de diagnósticos, reflexiones y otros similares compilados en informes de las organizaciones de la sociedad civil de la región.

### Entrevistas a líderes de las organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales:

- ▲ Pablo Asa, Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Argentina. Entrevista personal, 10 de enero de 2014.
- ▲ Enrique August, Help for Progress, Belice. Entrevista personal, 12 de diciembre de 2013.



- ▲ Adriana Blanco y Carmen Atkins, Asylum Access Ecuador (AEE). Entrevistas personales, 19 de diciembre de 2013.
- ▲ Gisele Bonnici y Elba Coria, Coalición Internacional contra la Detención (IDC). Entrevista personal, 13 de diciembre de 2013.
- ▲ Kiriam Nuila Bonilla, Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador. Entrevista personal, 11 de noviembre de 2013.
- ▲ Paulina Caamaño, Foro Migraciones, México. Entrevista personal, 18 de diciembre de 2013.
- ▲ William Charpantier, Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados (Menamird), República Dominicana. Entrevista personal, 16 de diciembre de 2013 y 6 de febrero de 2014.
- ▲ Gabriela Cortina, Servicio Ecuménico de la Dignidad Humana (Sedhu), Uruguay. Entrevista personal, 19 de noviembre de 2013.
- ▲ Blanca Fonseca, Consejo Evangélico Pro Alianza Denominacional (CEPAD), Nicaragua. Entrevista personal, enero de 2014.
- ▲ HIAS-Venezuela. Entrevista a organizaciones de la sociedad civil, Venezuela, 2013.
- ▲ Vivian Holzacker, Cáritas Arquidiocesana de São Paulo, Brasil. Entrevista personal, 18 de noviembre de 2013.
- ▲ Diego Lorente, Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdoba (CDH Fray Matías), México. Entrevista personal, 22 de noviembre de 2013.
- ▲ Sabrina Lustgarten, HIAS-Ecuador. Entrevista personal, 18 de noviembre de 2013.
- ▲ Alejandra Macías, Sin Fronteras, I. A. P., México. Entrevista personal, 16 de diciembre de 2013.
- ▲ Gloria Maklouf, Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), Costa Rica. Informe de contexto y entrevistas a organizaciones de la sociedad civil e instituciones del Estado en Costa Rica, enero de 2014 y 18 de febrero de 2014.
- ▲ Rosita Milesi, Instituto Migrações e Direitos Humanos (IMDH), Brasil. Entrevista personal, 28 de noviembre de 2013.
- ▲ Noelia Montagud, Asylum Access Ecuador (AAE). Entrevista personal, 11 de febrero de 2014.

- ▲ Gustavo Peralta, Centro de Asistencia Legal Popular (Cealp), Panamá. Entrevista personal, 14 de enero de 2014.
- ▲ Danilo Rivera, Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (Incedes-ST), Consejo Parlamentario Regional sobre Migraciones (Coparem). Entrevista personal, 4 de diciembre de 2013.
- ▲ Nicoletta Roccabianca, Asylum Access Ecuador (AAE). Entrevista personal, 10 de febrero de 2014.
- ▲ Carlos Smith, HIAS-Panamá. Entrevista personal, 21 de noviembre de 2013.
- ▲ Karen Valladares, Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (Fonamih). Entrevista personal, 12 de diciembre de 2013.

## 2. Grupos focales o diagnósticos participativos con población refugiada, desplazada interna y apátrida

Los grupos focales o diagnósticos participativos se centraron en la experiencia práctica de las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas y sus familias en el país de origen y en las comunidades de acogida, desde el reconocimiento por parte de los Estados de la condición de refugiado o apátrida hasta el proceso mismo de integración como sujetos de derechos.

Los grupos focales o diagnósticos participativos se desarrollaron por categorías, dependiendo de los principales retos o necesidades identificados, y garantizando la diversidad de las personas participantes respecto a:

- ▲ Grupos etarios y de género
- ▲ Tiempo de estancia (quienes llevan poco tiempo o quienes tienen larga estancia y cuentan ya con la naturalización, por ejemplo)
- ▲ Estatus migratorio (personas solicitantes, refugiadas reconocidas o no reconocidas)
- ▲ Grupos de creciente presencia en el país, por nacionalidad y por género

Para el desarrollo de los grupos focales o diagnósticos participativos, se firmaron acuerdos de revelación de datos y uso de la información, e iniciaron con un ejercicio de priorización, en donde las personas participantes identificaron los temas de mayor preocupación. Algunas sesiones también fueron grabadas para facilitar la sistematización de información.

## Grupos focales

### ARGENTINA

#### ▲ **HIAS-Argentina. Encuestas Cartagena, Argentina, HIAS, 2013**

Se recibieron 23 encuestas (formulario con las preguntas sugeridas por nosotros para los grupos focales, y respondidas individualmente), todas aplicadas a refugiados reasentados en 5 localidades (Santa Fe, Rosario, Buenos Aires, Mendoza y Córdoba). Las encuestas fueron elaboradas entre octubre y noviembre de 2013.

### BRASIL

#### ▲ **Cáritas Arquidiocesana de São Paulo. Grupos focales con adolescentes, Centro Pastoral São José do Belém, 2013**

Fue un diagnóstico participativo hecho en colaboración con el ACNUR.

1. Grupo focal con hombres, realizado el 19 de octubre, con 11 participantes
2. Grupo focal con adolescentes, efectuado el 19 de octubre, con 3 participantes femeninas y 5 masculinas, de entre 13 y 18 años
3. Grupo focal con mujeres, llevado a cabo el 19 de octubre, con 11 participantes de entre 19 y 59 años

#### ▲ **Instituto Migrações e Direitos Humanos (IDMH). Grupos focales con población refugiada, Brasil, 2013**

Diagnóstico participativo hecho en Brasil, en colaboración con el ACNUR (sin datos demográficos).

### COSTA RICA

#### ▲ **ACAI-Costa Rica. Informe de Costa Rica sobre Cartagena + 30: Costa Rica, ACAI, San José, 2013**

Grupos focales realizados entre los meses de diciembre de 2013 y enero de 2014, conformados por:

- Grupo de adultos mayores: 12, de los cuales hay 10 residentes y 2 refugiados; de ellos, 9 fueron mujeres y 3 hombres
- Grupo de mujeres, de las cuales 3 son solicitantes, 3 refugiadas y 1 ya tiene la nacionalidad
- Grupo de hombres (no se especifica el número de participantes)
- Grupo de jóvenes

Los insumos participativos también cuentan con resultados de entrevistas efectuadas a siete personas de la sociedad civil y dos personas de instituciones estatales, entre los meses de diciembre de 2013 y enero de 2014, con el objetivo de establecer una visión diagnóstica sobre la protección internacional en Costa Rica y determinar los avances logrados y los posibles nichos de acción, a fin de mejorar las condiciones de las personas solicitantes de la condición de refugiado, las apátridas y las refugiadas.

## ECUADOR

### ▲ **Asylum Access Ecuador. Informe sobre Grupos focales con población refugiada en las ciudades de Quito y San Gabriel, AAE, Quito y Tulcán, 2013**

**Quito** (realizado el 9 de octubre de 2013): 15 participantes (7 mujeres/8 hombres; 9 de los 15 participantes tienen entre 31 y 38 años; 13 de 15 participantes son colombianos; 9 de los 15 son refugiados reconocidos y 3 son solicitantes)

**San Gabriel, Carchi** (realizado el 12 de octubre de 2013): 15 participantes (10 mujeres/5 hombres; 13 de los 15 participantes tienen entre 25 y 72 años; todos son colombianos; 8 son refugiados reconocidos)

### ▲ **HIAS-Ecuador. Informe Cartagena +30, HIAS, 2013**

Los diagnósticos participativos se llevaron a cabo en cinco localidades: Ibarra, San Lorenzo, Esmeraldas, Guayaquil y Lago Agrio, entre el 11 y el 20 de noviembre de 2013.

Para conformar los grupos focales se tomó en cuenta la edad, el género, el tiempo de estancia, la condición migratoria y las necesidades específicas. Se convocó a tres grupos de mínimo 10 y máximo 15 personas. 1) Grupo de hombres; 2) Grupo de mujeres; 3) Grupo de adolescentes hombres y mujeres entre los 14 y 17 años.

## MÉXICO

### ▲ **Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova A. C. Grupo focal sobre el acceso y desarrollo del proceso de refugio y dificultades para la integración social de solicitantes y refugiados/as y sus familias: Caso Tapachula, México, 2013**

Grupo efectuado en junio de 2013. Participaron 13 personas, de las siguientes nacionalidades: salvadoreña (7 personas), hondureña (4 personas), otras (2 personas); 8 hombres y 5 mujeres. Once personas provienen de Centroamérica, 8 de áreas urbanas. Siete personas residen en Tapachula. Ocho son solicitantes de asilo y 2 refugiados reconocidos.

### ▲ **Sin Fronteras-México. Grupo focal, país México, Sin Fronteras, México, 2013**

Participaron solicitantes de asilo, todos hombres, de entre 30 y 79 años de edad, de las siguientes nacionalidades: hondureña, colombiana y nigeriana.

## VENEZUELA

### ▲ **HIAS-Venezuela. Diagnósticos con población de interés Cartagena +30, HIAS, Caracas, 2013**

Durante la semana del 11 al 15 de noviembre de 2013, se efectuaron encuentros con población refugiada y solicitante en 5 localidades (Caracas, Guasdalito, San Cristóbal, Maracaibo y Machiques). Participaron 50 personas (45 solicitantes, 5 refugiados reconocidos; 36 mujeres y 14 hombres).

## ANEXO 2. La Declaración de Cartagena y su aplicación regional

### Países que la incorporan directamente

- ▲ **Argentina.** Ley N° 26.165 de 2006, Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado, art. 4b  
<http://www.migraciones.gov.ar/conare/?normativa>
- ▲ **Belice.** Refugees Act, 1991  
<http://www.refworld.org/docid/3ae6b4d730.html>
- ▲ **Bolivia.** Ley 251 de 2012, Ley de Protección a Personas Refugiadas, art. 15(I)(b). Tiene definición del "orden público."  
<http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=3863> <http://bolivia.infoleyes.com/shownorm.php?id=4227>
- ▲ **Chile.** Ley 20430 de 2010, establece disposiciones sobre protección de refugiados, art. 2.2  
<http://legislacion-oficial.vlex.cl/vid/235233266>  
<http://www.refworld.org/type,LEGISLATION,,CHL,4bcc66112,0.html>  
<http://www.refworld.org/type,LEGISLATION,,CHL,4fd1b7fa2,0.html>
- ▲ **El Salvador.** Decreto 918 de 2002, Ley para la Determinación de la Condición de las Personas Refugiadas, art. 4c  
<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-para-la-determinacion-de-la-condicion-de-personas-refugiadas/?searchterm=None>

<http://www.refworld.org/docid/3d48f1b64.html>

[http://www.comar.gob.mx/en/COMAR/LEY\\_SOBRE\\_REFUGIADOS\\_](http://www.comar.gob.mx/en/COMAR/LEY_SOBRE_REFUGIADOS_)

- ▲ **Guatemala.** Acuerdo gubernativo 383 de 2001, Reglamento para la Protección y Determinación del Estatuto de Refugiado en el Territorio del Estado de Guatemala, art. 11c

<http://imprasc.net:29572/Basededatoslegal/Legislacionnacional/Documents/Guatemala/Refugiados/Reglamento%20Condicion%20Refugiado%202001.pdf>

- ▲ **México.** Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria. Se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Población, 2011, art. 13 (II)

<http://diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LRPC.pdf>

- ▲ **Nicaragua.** Ley 655 de 2008, Ley de Protección a Refugiados, art. 1c.

[http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/\(\\$All\)/926CAAEB4ED7E15D062574BE007E2ADC?OpenDocument](http://legislacion.asamblea.gob.ni/Normaweb.nsf/($All)/926CAAEB4ED7E15D062574BE007E2ADC?OpenDocument)

- ▲ **Uruguay.** Ley 18076 de 2006, Estatuto del Refugiado, art. 2b (cabe hacer notar que esta definición enumera un elemento adicional: "el terrorismo")

<http://www.parlamento.gub.uy/leyes/AccesoTextoLey.asp?Ley=18076&Anchor=>

## Países que incorporan elementos de la definición de Cartagena

País – Ley – Enlace	Aspectos cambiados
<p><b>Brasil</b> - 4 Lei no 9.474, de 22 de julho de 1997, 'Define mecanismos para a implementação do Estatuto dos Refugiados de 1951, e determina outras providências', art. 1 (III)</p> <p><a href="http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0801">http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0801</a></p>	<p>Añade el requisito de coerción.</p> <p>Reconoce como refugiado o refugiada a cualquiera persona que "está obligada a huir de su país de nacionalidad para buscar refugio, debido a la violación grave y generalizada de los derechos humanos."</p>
<p><b>Colombia</b> - Decreto 4513 de 2009, por el cual se modifica el procedimiento para el reconocimiento de la condición de refugiado, se dictan normas sobre la Comisión Asesora para la Determinación de la Condición de Refugiado y se adoptan otras disposiciones, art. 1b</p> <p><a href="http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_4503_2009.htm">http://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/decreto_4503_2009.htm</a></p>	<p>Añade el requisito de coerción.</p> <p>Reconoce como refugiado o refugiada a cualquier persona sobre la "que haya razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometida a tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes en caso de que se procediera a la expulsión, devolución o extradición al país de su nacionalidad o, en el caso que carezca de nacionalidad, al país de residencia habitual."</p>



---

**Honduras** - Decreto N° 208 del 3 de marzo de 2004, Ley de Migración y Extranjería, art. 42

[http://www.migracion.gob.hn/index.php?option=com\\_content&view=article&id=48&Itemid=248](http://www.migracion.gob.hn/index.php?option=com_content&view=article&id=48&Itemid=248)

Incluye el elemento de "violencia generalizada" pero añade que la violencia tiene que ser "grave y continua."

Incluye el elemento de "violencia masiva, permanente y sistemática de los derechos humanos."

Incluye el elemento de "persecución mediante violencia sexual u otras formas de persecución de género basada en violaciones de derechos humanos consagrados, en instrumentos internacionales."

No incluye el elemento de "circunstancias que han perturbado gravemente el orden público."

Incluye definiciones de "conflictos armados" y "agresión extranjera."

---

**Paraguay** - Ley 1938 de 2002, Ley General sobre Refugiados, art. 1b

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1565>

Añade el requisito de coerción.

---

**Perú** - Ley 27.891 de 2002, Ley del Refugiado, art. 3b.

<http://www.trabajo.gob.pe/migrante/legislacion.php>

[http://www.trabajo.gob.pe/migrante/pdf/ley\\_refugiado.pdf](http://www.trabajo.gob.pe/migrante/pdf/ley_refugiado.pdf)

Añade el requisito de coerción.

No incluye el elemento de violencia generalizada.

Añade el elemento de "ocupación o dominación extranjera."

## Países que no incorporan elementos de la definición de Cartagena

- ▲ **Costa Rica** - Ley 8764 de 2009, Ley General de Migración y Extranjería, sección V

<http://migracion.go.cr/institucion/refugio.html>

<http://www.rree.go.cr/?sec=bienvenidos&cat=entrada%20y%20permanencia&cont=429>

- ▲ **Cuba**

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=79>

- ▲ **Ecuador** - Decreto 1182 de 2012; Reglamento para la Aplicación en el Ecuador del Derecho de Refugio Establecido en el Art. 41 de la Constitución de la República, las Normas Contenidas en la Convención de la ONU de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y en su Protocolo de 1967 (Ecuador implementó la definición de Cartagena desde 1987 hasta 2012)

<http://decretos.cege.gob.ec/decretos/decretos.aspx?id=2009>

- ▲ **Panamá** - Decreto ejecutivo 23 de 1998, por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 del octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto no. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva no. 461 del 9 de octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias

[http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF\\_NORMAS/1990/1998/1998\\_157\\_1146.PDF](http://www.asamblea.gob.pa/APPS/LEGISPAN/PDF_NORMAS/1990/1998/1998_157_1146.PDF)

- ▲ **República Dominicana** - Decreto 2330 del 10 septiembre de 1984, Reglamento de la Comisión Nacional para los Refugiados

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1299>

- ▲ **Venezuela** - Ley Orgánica sobre Refugiados o Refugiadas y Asilados o Asiladas, 13 de septiembre de 2001

<http://www.acnur.org/secciones/index.php?viewCat=93>