



60  
AÑOS



**UNHCR  
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados



La protección de los refugiados  
y la migración mixta:

# El Plan de los 10 Puntos en acción



COMISIÓN EUROPEA



Ayuda humanitaria



La protección de los refugiados  
y la migración mixta:

# El Plan de los 10 Puntos en acción

Prólogo	5
Reconocimientos	6
Lista de acrónimos	7
Introducción	9
La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos (2007)	12
<b>Capítulo 1: Cooperación entre socios claves</b>	<b>19</b>
1.1. Cooperación a nivel nacional	24
1.2. Cooperación a nivel regional	31
1.3. Cooperación a nivel internacional	43
<b>Capítulo 2: Recolección de información y análisis</b>	<b>49</b>
2.1. Definición del objetivo, alcance y metodología de la recolección de información	55
2.2. Garantías para la protección de información	57
2.3. Recolectar información en colaboración con los socios, su análisis y uso en la decisión de políticas	58
<b>Capítulo 3: Sistemas de ingresos sensibles a la protección</b>	<b>77</b>
3.1. Comunicar las obligaciones de protección a los funcionarios de ingreso (de primer contacto)	83
3.2. Asistir a los funcionarios de ingreso en la identificación y remisión de solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas a las autoridades responsables	87
3.3. Capacitación	91
3.4. Establecer el diálogo y la cooperación entre los funcionarios de ingreso y los actores humanitarios	94
3.5. Incluir a los transportistas y a otros actores privados en la estrategia de protección	98
3.6. Garantizar la cooperación transfronteriza en materia de protección, incluso en el contexto de las operaciones de salvamento en el mar	99
3.7. Creación de mecanismos de monitoreo independientes	102
<b>Capítulo 4: Mecanismos de recepción</b>	<b>109</b>
4.1. Mecanismos de recepción previstos en los centros de acogida	114
4.2. Ejemplos prácticos de mecanismos de recepción	116
<b>Capítulo 5: Mecanismos para identificar perfiles y referir casos</b>	<b>133</b>
5.1. Identificación de perfiles	139
5.2. Referencia de casos	142

5.3. Sugerencias prácticas para la implementación de mecanismos para la identificación de perfiles y referencia de casos	143
<b>Capítulo 6: Procesos y procedimientos diferenciados</b>	<b>159</b>
6.1. Sistemas de protección de la infancia	166
6.2. Localización de la familia	174
6.3. Procedimientos para la identificación de mujeres y niñas en riesgo	177
6.4. Procedimientos para la protección de personas tratadas que no son refugiadas	179
6.5. Procedimientos de asilo	186
<b>Capítulo 7: Soluciones para los refugiados</b>	<b>205</b>
7.1. Facilitar la autosuficiencia en espera de una solución duradera	210
7.2. Soluciones duraderas	214
7.3. Soluciones basadas en marcos de migración	224
<b>Capítulo 8: Respondiendo a los movimientos secundarios</b>	<b>231</b>
8.1. Evaluar el alcance y las causas fundamentales de los movimientos secundarios	237
8.2. Fortalecer las capacidades de protección en los países de primer asilo e informar a las personas acerca de los riesgos de los movimientos irregulares	240
8.3. Desarrollar estrategias regionales y/o bilaterales de protección	242
8.4. Apoyar y monitorear la readmisión en los primeros países de asilo de quienes viajan en movimientos secundarios	247
<b>Capítulo 9: Arreglos para el retorno de personas que no son refugiadas y opciones migratorias alternas</b>	<b>251</b>
9.1. Retorno	259
9.2. Opciones migratorias como alternativas al retorno	281
<b>Capítulo 10: Estrategia de información</b>	<b>289</b>
10.1. Campañas de información para reducir los movimientos irregulares	295
10.2. Actividades de información y sensibilización en los países de acogida	299
10.3. Prevención y sensibilización sobre la trata de personas	307
Referencias seleccionadas	313
Glosario	315

## CRÉDITOS FOTOGRÁFICOS

*El ACNUR tiene los derechos de autor de todas las fotografías utilizadas en esta publicación y mantiene su plena propiedad*

Capítulo 1: **ACNUR** / *E. Kanalstein*

Capítulo 2: **ACNUR** / *R. Ek*

Capítulo 3: **ACNUR** / *B. Heger*

Capítulo 4: **ACNUR** / *B. Heger*

Capítulo 5: **ACNUR** / *B. Heger*

Capítulo 6: **ACNUR** / *J. Björgvinsson*

Capítulo 7: **ACNUR** / *R. Ek*

Capítulo 8: **Sociedad para la Solidaridad Humanitaria**

Capítulo 9: **ACNUR** / *R. Arnold*

Capítulo 10: **ACNUR** / *ACNUR Kirguistán*

## Prólogo

De los conflictos y las violaciones de los derechos humanos a las catástrofes ambientales o la pobreza y la falta de perspectivas de vida, las causas del desplazamiento se multiplican en un mundo cada vez más móvil. Cada vez más el impulso a migrar a alguna parte tiene su origen en un gran número de factores expulsores y de atracción vinculados de diversas maneras a la seguridad, los derechos humanos, y a causas expulsoras o de atracción socioeconómicas y geopolíticas. Esto está complicando gravemente el entorno en el que la protección de refugiados tiene que realizarse. Un aspecto de esto es el diferenciar a los refugiados de los migrantes con el fin de garantizar su protección adecuada.

En respuesta a los muchos desafíos inherentes en la identificación y protección de refugiados que viajan dentro de los grandes movimientos de personas, el ACNUR desarrolló en el 2006 el Plan de los 10 Puntos sobre la protección de los refugiados y la migración mixta. El Plan de los 10 Puntos proporciona una serie de sugerencias prácticas para ayudar a los Estados a desarrollar e implementar estrategias migratorias sensibles a la protección, es decir, estrategias que tomen en cuenta las necesidades de los refugiados y de otros grupos específicos de personas que viajan dentro de los flujos mixtos.

Desde que se publicó por primera vez hace cuatro años, el Plan de los 10 Puntos goza de un amplio reconocimiento en muchas regiones. La Oficina y un creciente número de Estados, utilizan el Plan de los 10 Puntos como una herramienta estratégica para apoyar la promoción, la coordinación con y entre organismos gubernamentales y para trabajar con otros socios. El enfoque integral del Plan, presentando la protección de refugiados como una tarea modesta y manejable, ha ayudado a mejorar los marcos legislativos e institucionales en materia de refugiados y de asilo en países que enfrentan flujos mixtos. El enfoque de colaboración en que se basa el Plan ha demostrado ser esencial para avanzar en respuestas prácticas de protección en el contexto de los movimientos mixtos.

Desde hace algún tiempo he prometido que el ACNUR pondría a disposición una compilación de prácticas pertinentes para la implementación del Plan a través de sus diversas áreas temáticas. La generosa financiación de la Comisión Europea nos ha ayudado a realizar este proyecto. La recopilación de ejemplos prácticos contenida en esta compilación se basa en gran parte en insumos de nuestras oficinas de campo, de los socios gubernamentales y no gubernamentales en todo el mundo. Las diversas conferencias regionales de partes interesadas sobre protección de refugiados y de migración internacional, que el ACNUR ha convocado junto con socios en el transcurso de los últimos años han proporcionado nuevas contribuciones.

Los ejemplos en esta compilación no han sido seleccionados como "buenas prácticas" como tales, en particular porque algunos de ellos, aunque en general son positivos, no contienen tantos aspectos positivos desde la perspectiva de protección. Sin embargo, se incluyeron ya que en su conjunto ilustran como los Estados y otros actores se esfuerzan por enfrentar los múltiples y difíciles desafíos que plantean los movimientos mixtos, mientras tratan de encontrar el equilibrio adecuado entre los intereses nacionales y las responsabilidades internacionales. Esta compilación es un documento en constante evolución, nuestra expectativa es añadirle o restarle aquellas prácticas que o bien han demostrado su valor o se han considerado ineficaces.

Invito a todos los lectores a utilizar la compilación como una fuente de orientación para desarrollar nuevos proyectos e iniciativas en el ámbito de la protección de refugiados y movimientos mixtos.

Ginebra, 15 de diciembre de 2010

Erika Feller

Alta Comisionada Asistente para la Protección

## Reconocimientos

Esta compilación ha sido posible gracias a la generosa financiación recibida de la Comisión Europea y forma parte de un proyecto de tres años titulado “El Plan de los 10 Puntos del ACNUR en América Central, África Occidental, África Oriental y Asia”, financiado bajo el Programa plurianual temático de cooperación con terceros países en materia de migración y de asilo.

La compilación es el producto de un esfuerzo de colaboración y se apoya en contribuciones de los funcionarios del ACNUR y de sus socios. Este documento está basado en la edición provisional que se publicó en junio de 2009, con el fin de realizar consultas e incorporar la retroalimentación recibida.

La División de Protección Internacional (DIP, por sus siglas en inglés), especialmente quiere agradecer a los muchos colegas en la sede y en el campo que contribuyeron a esta compilación, proporcionando información sobre los interesantes ejemplos prácticos o aportando comentarios a los borradores de los capítulos. Además, queremos agradecer a la OIM por sus útiles comentarios e insumos, especialmente en el capítulo 9 (Retorno de personas que no son refugiadas). Por último, también queremos resaltar la contribución fundamental a esta compilación realizada por varios consultores de la DIP y de pasantes.

### **Primera edición, febrero 2011**

Diseñado e impreso por Imprimerie Centrale, Luxemburgo

### **Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Ginebra, febrero 2011**

Este documento es de distribución general. Todos los derechos reservados.

Se autorizan las reproducciones y traducciones, sin necesidad de solicitar el permiso previo del ACNUR, siempre que todo su contenido se distribuya de manera gratuita y se reconozca al ACNUR como fuente.

## Lista de acrónimos

<b>ACNUR</b>	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
<b>CE</b>	Comisión Europea
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>Convención de 1951</b>	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, 189 U.N.T.S 137, entrada en vigor el 22 de abril de 1954
<b>DI</b>	Desplazado Interno
<b>El Plan de los 10 Puntos</b> (o “El Plan”)	El Plan de los 10 Puntos sobre la protección de refugiados y la migración mixta
<b>Estados Unidos/ EE. UU</b>	Estados Unidos de América
<b>IFRC (por sus siglas en inglés)</b>	Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja
<b>MOU (por sus siglas en inglés)</b>	Memorando de Entendimiento
<b>OACDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>OCDE</b>	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
<b>OIM</b>	Organización Internacional para las Migraciones
<b>OIT</b>	Organización Internacional del Trabajo
<b>ONG</b>	Organización no Gubernamental
<b>ONU</b>	Organización de las Naciones Unidas
<b>OSCE</b>	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
<b>PMA</b>	Programa Mundial de Alimentos
<b>PNUD</b>	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>Protocolo de 1967</b>	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, 606 U.N.T.S 267, entrada en vigor el 4 de octubre de 1967
<b>Protocolos de Palermo 2000</b>	Protocolos complementarios a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (2000), Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire (2000), Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños (2000), Protocolo contra la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones (2001)

---

<b>RSD (por sus siglas en inglés)</b>	Determinación de la condición de refugiado
<b>RU</b>	Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte
<b>UE</b>	Unión Europea
<b>UNICEF</b>	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
<b>UNIFEM</b>	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
<b>UNOCHA</b>	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios

---

## Introducción

El alcance creciente y la complejidad de los movimientos de población han multiplicado los puntos de intersección entre la protección de los refugiados y las migraciones internacionales. Los “movimientos mixtos”, en la cuales se trasladan personas juntas con distintos objetivos que usan las mismas rutas y medios de transporte o los servicios de los mismos traficantes, pueden crear desafíos para los Estados, así como riesgos para los individuos que viajan como parte de tales movimientos. Viajar sin la documentación adecuada es peligroso porque expone a las personas a la explotación y al abuso de los traficantes y tratantes, o pone en riesgo sus vidas. Muchas personas que viajan en forma irregular tienen necesidades específicas que requieren atención urgente. Identificar a los refugiados que van en los flujos mixtos irregulares puede ser un desafío, en especial cuando los mismos individuos tienen varios motivos para trasladarse. Una vez que se les identifica, los refugiados requieren, protección contra la devolución, la posibilidad de convertirse en autosuficientes y acceso a soluciones duraderas.

De la misma manera, el crecimiento de la conciencia sobre el amplio fenómeno de la migración, así como el desarrollo actual de leyes migratorias y políticas por parte de los Estados, pueden ofrecer nuevas oportunidades para la protección de los refugiados, así como asistencia para otras personas que viajan como parte de los movimientos mixtos, incluso víctimas de trata y niños no acompañados o separados. Por ejemplo, la liberalización regional o los programas de empleo para migrantes han aumentado el espacio de protección disponible para los refugiados en algunos países.

El Plan de los 10 Puntos es una herramienta desarrollada por el ACNUR para ayudar a los gobiernos y a otras partes interesadas a incorporar las consideraciones de protección de los refugiados en las políticas migratorias. El Plan de los 10 Puntos consta de 10 puntos de acción, cada uno propone herramientas prácticas, sensibles a la protección y las estrategias que se podrían adoptar como parte de respuestas coherentes y eficaces a los movimientos mixtos. El Plan de los 10 Puntos se concentra en actividades en países de tránsito o de destino, basado en fundamentos de cooperación y responsabilidad compartida entre los Estados y otras partes interesadas. Incorpora tanto actividades tradicionales de protección como propuestas específicas para proteger a los refugiados y a los solicitantes de asilo que viajan como parte de los movimientos mixtos. Sobre todo, el Plan de los 10 Puntos recomienda establecer sistemas de entrada que contengan mecanismos para identificar a los recién llegados que tengan necesidades de protección y satisfacer las necesidades de otras categorías de personas involucradas en los movimientos mixtos.

El Plan de los 10 Puntos no aborda específicamente las causas de los movimientos mixtos; sin embargo, reconoce la necesidad de un compromiso a largo plazo y de un desarrollo sostenible orientado hacia la consolidación de la paz, la democratización y la creación de oportunidades de medios de vida sostenibles como parte de un enfoque integral y de colaboración.

El desarrollo del Plan de los 10 Puntos se ha beneficiado de iniciativas en materia de protección que los gobiernos, el ACNUR y sus socios han desarrollado en varias regiones. Desde su publicación en el 2006, el Plan de los 10 Puntos también ha inspirado nuevos proyectos. Esta publicación presenta una selección de estos dos proyectos más recientes

y consolidados, con miras a proporcionar una guía práctica a los gobiernos, funcionarios del ACNUR y a otras partes interesadas en la implementación del Plan de los 10 Puntos.

Cerca de 200 ejemplos prácticos de aproximadamente 110 países, se escogieron por su contribución específica para el logro de los objetivos del Plan de los 10 Puntos: desarrollar estrategias migratorias que aborden las preocupaciones de soberanía y seguridad de los Estados, pero que también consideren las necesidades y los derechos de todas las personas involucradas en movimientos mixtos. Muchos de los ejemplos involucran a varias partes interesadas, tanto gubernamentales como no gubernamentales, lo cual demuestra la importancia y el valor de los esfuerzos de cooperación.

Los ejemplos en esta compilación se han seleccionado por su valor añadido, a pesar de los desafíos de implementación que presentan. Algunos de los desafíos se han resaltado en la descripción pertinente del proyecto. Otros proyectos solo se han iniciado recientemente y su impacto aún no se puede evaluar en forma definitiva. Por lo tanto clasificaciones como “mejor práctica” o “buena práctica” se han evitado.

Si bien el ACNUR y sus socios han trabajado en asuntos relacionados con la protección de los refugiados y la migración internacional desde hace algún tiempo, en algunas regiones es una temática relativamente nueva. En consecuencia, algunas regiones están más representadas en los ejemplos que otras, sin embargo es de esperarse que esta compilación de ejemplos se expanda rápidamente a incluir a otras regiones en vista del creciente número de iniciativas.

### **La estructura de esta compilación y la explicación de los símbolos utilizados**

Esta compilación se ha estructurado de acuerdo con los 10 puntos de acción del Plan de los 10 Puntos, con un énfasis en la presentación de ejemplos prácticos. Cada capítulo comienza con una introducción seguida por una lista de sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios. Esto es seguido por ejemplos prácticos pertinentes, los cuales están organizados principalmente en cada capítulo por país o región. Aunque los ejemplos no están enumerados en un orden de preferencia en particular, unos pocos ejemplos se han resaltado para enfatizar una implementación práctica particularmente efectiva. La mayor parte de los ejemplos contiene documentación de apoyo en los anexos, que están disponibles en el CD-ROM adjunto. Muchos ejemplos también contienen enlaces donde se puede obtener más información. Cada capítulo termina con una lista de referencias seleccionadas.

Los siguientes símbolos se utilizan en esta publicación:



Una implementación práctica particularmente efectiva



Una herramienta operativa útil

Esta publicación está diseñada como un documento en constante evolución. Una versión en línea está disponible en el sitio web del ACNUR y se estará actualizando periódicamente.

El ACNUR agradece los comentarios, sugerencias e información sobre proyectos e iniciativas que ayuden a enriquecer aún más la compilación de ejemplos. Favor de enviar esta información a la siguiente dirección de correo electrónico: [HQPR07@unhcr.org](mailto:HQPR07@unhcr.org).

ACNUR  
División de Protección Internacional  
Febrero de 2011



**ACNUR  
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados  
United Nations High Commissioner for Refugees

## **La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos**

### **Contenido**

#### **Introducción**

- 1. Cooperación entre socios claves**
- 2. Recolección de información y análisis**
- 3. Manejo de ingresos sensibles a la protección**
- 4. Mecanismos de recepción**
- 5. Mecanismos para identificar perfiles y referir casos**
- 6. Procesos y procedimientos diferenciados**
- 7. Soluciones para los refugiados**
- 8. Respondiendo a los movimientos secundarios**
- 9. Arreglos para el retorno de personas que no son refugiados y opciones migratorias alternas**
- 10. Estrategia de información**

#### **Introducción**

A pesar de que los refugiados y los solicitantes de asilo sólo conforman relativamente una pequeña porción de los movimientos mundiales de personas, con mayor frecuencia se trasladan de un país o de un continente al otro al igual que otras personas que lo hacen por razones diferentes y que no están relacionadas con la protección.

La mayoría de las veces dichos movimientos son irregulares, en el sentido que tienen lugar sin la documentación requerida y frecuentemente involucran a traficantes y tratantes de personas. Las personas que viajan de esta manera a menudo ponen sus vidas en riesgo, son obligados a viajar en condiciones inhumanas y pueden ser objeto de explotación y abuso. Los Estados ven estos movimientos como una amenaza contra su soberanía y seguridad.

Resulta imperativo para la comunidad internacional responder a este fenómeno de una manera más coherente e integral. Los Estados han asumido responsabilidades de protección respecto de los refugiados bajo instrumentos internacionales y respetarlos es parte de su interés colectivo.

De manera más específica, han de adoptarse algunas medidas para establecer sistemas de ingreso que permitan identificar a las personas recién llegadas necesitadas de protección internacional y para brindarles soluciones apropiadas y diferenciadas, conjuntamente con otras soluciones que deban ser buscadas para otros grupos involucrados en los movimientos mixtos. El ACNUR está especialmente consciente de la necesidad de garantizar que el brindar protección y asilo a refugiados y otras personas del interés de la Oficina no aumenten las dificultades que

experimentan los Estados para controlar generalmente la llegada y la residencia de nacionales extranjeros y para combatir el crimen internacional.

Este documento establece 10 áreas claves en las cuales el ACNUR tiene un interés y un papel potencial que jugar, y donde la Oficina cree que se necesitan y se pueden adoptar iniciativas con un impacto positivo. El Plan de Acción reflejado en este documento es particularmente relevante en situaciones en las cuales los refugiados están en riesgo de *refoulement*, violaciones de derechos humanos y traslados peligrosos.

Este documento no pretende ser integral en relación con los asuntos que van allá de la competencia y la responsabilidad del ACNUR. Tampoco contiene un programa detallado para la implementación de cada componente del Plan de Acción.

La matriz en el anexo I establece las metas que el Plan de Acción intenta alcanzar y contiene sugerencias de actividades que pueden ser realizadas bajo cada una de los 10 componentes<sup>1</sup>. El Plan de Acción es de naturaleza mundial y su puesta en práctica evidentemente tendrá que ser adaptada a los contextos regionales y nacionales específicos.

## **1 Cooperación entre socios claves**

Los enfoques efectivos para los dilemas de los movimientos mixtos dependerán inevitablemente de toda la cooperación de los actores claves concernidos: los Estados afectados, las instituciones gubernamentales, las organizaciones regionales, las organizaciones internacionales con mandatos relevantes (por ejemplo, ACNUR, ACNUDH, UNICEF y OIM) así como ONGs locales e internacionales.

Por lo tanto, un primer paso es identificar y convocar a estos actores en un foro apropiado de tal forma que ellos puedan intercambiar información y establecer los términos y condiciones de cooperación y coordinación. Quien convoque tal foro ha de ser preferiblemente uno ó más de los estados afectados, pero también una organización internacional puede ofrecer sus 'buenos oficios' en tal sentido.

## **2 Recolección de información y análisis**

La recolección, análisis e intercambio de información sobre las características del movimiento y aquellos grupos que lo conformen resultan fundamentales para una estrategia coherente e integral. Estos datos deben generalmente incluir información sobre las condiciones en los países de origen, las motivaciones del movimiento, los medios de transporte, las rutas de tránsito y los puntos de ingreso. Una organización internacional o regional podría tener la posibilidad de ofrecer su apoyo para esta función.

## **3 Sistemas de ingresos sensibles a la protección**

El establecimiento de un sistema de ingresos que funcione es un elemento importante para una estrategia sobre movimientos mixtos. El control fronterizo es esencial para los

---

<sup>1</sup> Anexo 1: El Plan de Acción de los 10 Puntos, lista de chequeo del ACNUR está disponible en el CD-Rom adjunto.

propósitos de combatir el crimen internacional, incluyendo el tráfico y la trata, y para evitar amenazas contra la seguridad.

Se requieren salvaguardias prácticas de protección para garantizar que tales medidas no sean aplicadas de manera indiscriminada o desproporcionada y para que no den lugar a *refoulement*. En este sentido, los oficiales fronterizos y de inmigración se beneficiarían de la capacitación e instrucciones claras de cómo responder a las solicitudes de asilo y cómo satisfacer las necesidades de niños separados, víctimas de trata y otros grupos con necesidades específicas.

En relación con la migración marítima irregular, un conjunto de consideraciones especiales sobresale, incluyendo salvaguardar las vidas en alta mar, respetar las obligaciones del derecho marítimo, mantener la integridad del régimen de búsqueda y rescate, y garantizar un tráfico marítimo fluido.

#### **4 Mecanismos de recepción**

Se requieren mecanismos de recepción adecuados para garantizar que las necesidades humanas básicas de las personas involucradas en los movimientos mixtos sean satisfechas. Estos mecanismos de recepción deben permitir el registro de los nuevos ingresos y la provisión de documentación temporal. Especialmente en aquellas situaciones en la cuales un alto porcentaje de los nuevos son refugiados o solicitantes de asilo, el ACNUR podría facilitar el establecimiento de mecanismos adecuados, o estar involucrado de manera temporal, conjuntamente con la parte responsable principal.

#### **5 Mecanismos para identificar perfiles y referir casos**

Una vez que los nuevos ingresos han sido registrados y se les ha proporcionado documentación temporal, una determinación inicial tendrá que realizarse respecto de quiénes son, por qué han dejado su propio país y cuál era su destino inicial. La asesoría brinda una oportunidad para establecer si ellos desean solicitar asilo y para identificar otras opciones disponibles, incluyendo el retorno, la regularización y la migración regular. Este mecanismo no constituiría una determinación de la condición de refugiado. Más bien su fin es brindar una buena indicación de las motivaciones para salir del país y para garantizar que la situación de la persona sea manejada con la respuesta más apropiada. El anexo II de esta nota proporciona una representación esquemática de cómo puede funcionar un mecanismo para identificar los perfiles y referir casos<sup>2</sup>.

#### **6 Procesos y procedimientos diferenciados**

Respecto de las solicitudes de asilo, aquellas que parecen ser relativamente sencillas (porque son fundadas o manifiestamente infundadas) pueden ser evaluadas en un procedimiento expedito. Otras solicitudes más complejas normalmente requerirán una

---

<sup>2</sup> Anexo II: Representación esquemática de un mecanismo de identificación de perfiles y referencias en un contexto de respuesta a los movimientos migratorios mixtos. Está disponible en el CD-Rom adjunto.

evaluación más detallada. Procesos diferentes fuera de los mecanismos de asilo deben responder a la situación de las personas con necesidades específicas, que no están relacionadas con refugiados, incluyendo víctimas de trata que no necesitan protección internacional, así como personas que buscan migrar (véase el capítulo 9 más abajo).

En tanto es posible que el ACNUR sea un socio principal de los estados respecto de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, las ONGs, los abogados y las organizaciones de la sociedad civil deben también tener un papel que jugar en este componente del Plan de Acción. En relación con otros procesos, el ACNUR estará involucrado de manera mínima o no lo estará del todo. Los posibles socios dependerán de la situación del país específico y de cuáles organizaciones estén presentes y dispuestas a colaborar como socios.

## **7 Soluciones para los refugiados**

Las personas reconocidas como refugiados o igualmente necesitadas de protección internacional requieren una respuesta de protección que incluya una solución duradera, cuya naturaleza dependerá de las oportunidades y limitaciones inherentes de cada situación.

Un enfoque integral que incluya la consideración de una mezcla de soluciones puede ofrecer mejores oportunidades de éxito. Más allá de las soluciones duraderas clásicas, oportunidades de migración legal podrían constituirse en una alternativa complementaria para algunos refugiados.

Los países de acogida de refugiados podrían beneficiarse de la asistencia internacional para fortalecer las capacidades nacionales de protección.

## **8 Respondiendo a los movimientos secundarios**

La respuesta a la situación de los refugiados y solicitantes de asilo que se han trasladado de los países en los que ya habían encontrado protección adecuada requiere una estrategia más definida. Esta estrategia debe tomar en cuenta tanto las legítimas preocupaciones de los estados sobre los movimientos irregulares y los derechos y el bienestar de las personas concernidas. Hasta ahora los esfuerzos por articular tal estrategia han fracasado en obtener el consenso internacional. El ACNUR está dispuesto a continuar con los esfuerzos en este sentido.

## **9 Arreglos para el retorno de personas que no son refugiados y opciones migratorias alternas**

Para aquellas personas que no son refugiados, y para aquellas que no desean solicitar asilo, el retorno expedito en condiciones de seguridad y dignidad es usualmente la respuesta preferida de los Estados. El ACNUR puede, con sus buenos oficios, apoyar a los estados en el retorno de personas que no están necesitadas de protección internacional, cuando ésta sea la respuesta más apropiada y conveniente. La manera en

la cual el ACNUR pueda brindar esta asistencia requiere de un examen más cuidadoso de todas las partes interesadas.

Habrán circunstancias donde las personas que no reúnan los criterios para obtener la condición de refugiado, sin embargo pueden tener la posibilidad de acceder a otras opciones migratorias temporales alternas. Estas podrían permitirles de diferentes modos permanecer legalmente en el país de arribo o trasladarse a un tercer país, por motivos humanitarios o por razones de trabajo, educación o reunificación familiar. Los esfuerzos para enfrentar los movimientos poblacionales mixtos deben igualmente explorar las opciones de migración regular, temporal o de largo plazo.

## **10 Estrategia de información**

Todas las medidas descritas anteriormente deben ser complementadas con campañas de información en los países de origen, tránsito y destino. Las personas necesitan ser alertadas de los riesgos del movimiento irregular y de las dificultades que ellos pueden enfrentar a su arribo al igual que respecto de algunas alternativas frente a la migración irregular que pueda responder a sus circunstancias.

Esas campañas de información no necesariamente frenarán del todo los movimientos irregulares, pero si se combinan con las otras acciones aquí indicadas, y son apoyadas por medidas de largo plazo para atender las causas de estos movimientos, podrían tener un impacto positivo.

En tanto las campañas de información son fundamentalmente una tarea de las agencias con un mandato sobre migración o información, tales como OIM, el ACNUR también podría tener un papel que jugar en tales iniciativas. El ACNUR también tiene la capacidad y el interés para iniciar actividades de concienciación pública sobre la problemática de los refugiados para promover tolerancia y para combatir el racismo y la xenofobia.

ACNUR  
Enero 2007

# La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos



1

Cooperación  
entre socios claves



2

Recolección  
de información y análisis



3

Sistemas de ingresos  
sensibles a la protección



4

Mecanismos de recepción



5

Mecanismos para identificar  
perfiles y referir casos



6

Procesos y procedimientos  
diferenciados



7

Soluciones para  
los refugiados



8

Respondiendo a los  
movimientos secundarios



9

Arreglos para el retorno  
de personas que no son  
refugiados y opciones  
migratorias alternas



10

Estrategia de información



# Cooperación entre socios claves

## CAPÍTULO 1





Introducción	22
Puesta en marcha de la cooperación entre los socios claves: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios	23
<b>1.1. Cooperación a nivel nacional</b>	<b>24</b>
Mauritania: Fortalecimiento de las capacidades nacionales con el fin de manejar los movimientos migratorios mixtos	24
Marruecos: Grupo Temático sobre Migración de la ONU	26
Somalia: Grupo de Trabajo sobre Migraciones Mixtas	28
Tanzania: Grupo de Trabajo Ministerial sobre Migraciones Irregulares	30
<b>1.2. Cooperación a nivel regional</b>	<b>31</b>
<b>1.2.1. Américas</b>	<b>31</b>
Conferencia regional sobre migración (proceso Puebla): Creando conciencia sobre la protección internacional de los refugiados en los flujos migratorios mixtos	31
Plan de acción México para países de América Latina	32
<b>1.2.2. Asia y el Pacífico</b>	<b>33</b>
Red sobre los derechos de los refugiados en Asia y el Pacífico	33
Consultas intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre los planteamientos regionales respecto de los refugiados, desplazados y migrantes	35
Proyecto del ACNUR en el Pacífico: Fortalecer la capacidad de protección en la región del Pacífico	36
<b>1.2.3. Europa</b>	<b>38</b>
Proceso de cooperación transfronteriza ("Proceso Söderköping")	38
Iniciativa Conjunta CE-ONU sobre Migración y Desarrollo	39
<b>1.2.4. Golfo de Adén</b>	<b>40</b>
Conferencia regional sobre la protección de los refugiados y la migración internacional en el Golfo de Adén	40
Ejemplos adicionales de la cooperación regional	42
Plan de Acción de los 10 Puntos ( <i>herramienta operacional</i> )	42
<b>1.3. Cooperación a nivel internacional</b>	<b>43</b>
Iniciativa Berna y la Agenda internacional para la gestión de la migración	43
Plan General de Acción para los Refugiados de Indochina	44
Otros ejemplos de cooperación mundial sobre migraciones	46
Referencias seleccionadas	47

## Introducción

El principio de cooperación internacional y los conceptos relacionados tales como la distribución de la carga, la responsabilidad compartida y la solidaridad internacional, son parte importante del régimen internacional de los refugiados: en el Preámbulo de la Convención de 1951 se recomienda que los Estados aborden los desafíos de los refugiados en forma colectiva y que compartan las responsabilidades para equilibrar las cargas.

La cooperación entre los Estados, pero también entre otras partes interesadas, incluso organizaciones internacionales importantes y las ONG, es particularmente esencial para abordar los movimientos mixtos de una forma efectiva y coherente. Los movimientos mixtos por definición involucran varias categorías de personas que viajan a lo largo de rutas similares y que utilizan los mismos métodos de transporte pero que tienen diferentes necesidades, perfiles y motivaciones. A raíz de que los movimientos mixtos frecuentemente afectan a diferentes países que se encuentran a lo largo de una ruta migratoria particular, por lo general no pueden ser abordados por un solo Estado. Además, debido a los diferentes perfiles de las personas involucradas, las respuestas tampoco se ajustan exclusivamente dentro del mandato o la pericia del ACNUR o de cualquier otra organización.

En el contexto del Plan de los 10 Puntos un objetivo fundamental de los acuerdos de cooperación entre los socios claves es asegurar que las políticas de migración sean eficaces y “sensibles a la protección”, es decir, que tengan en cuenta las necesidades de todas las personas que viajan como parte de los movimientos mixtos, incluyendo a los solicitantes de asilo, los refugiados, las personas tratadas, los niños no acompañados o separados y otros grupos.

A diferencia de los otros puntos de acción del Plan de los 10 puntos que resumen las herramientas para el desarrollo de respuestas prácticas y sensibles a la protección de los movimientos mixtos en un área particular, el tema de este capítulo “Cooperación entre socios claves” proporciona una metodología global para abordar los movimientos mixtos. La mayoría de los ejemplos en esta compilación involucran a más de un actor y demuestran cómo la cooperación puede ser aplicada para abordar los movimientos mixtos en esa área específica. Por otro lado, los ejemplos presentados en este capítulo se centran, en líneas generales, en la cooperación en los planos nacional, regional e internacional a través de varios o de todos los aspectos de los movimientos mixtos.

Cada situación de movimiento mixto es diferente. No es factible desarrollar herramientas para la cooperación en abstracto, sin tener en cuenta la situación particular y las necesidades e intereses de todas las personas involucradas. Además, como se señaló anteriormente, los socios pertinentes en una situación particular se determinarán por una serie de factores, tales como las rutas de viaje (que implican a diferentes Estados), los perfiles de las personas en movimiento (que implican a agencias con las diferentes áreas de especialización), y el mandato y los recursos de los ministerios gubernamentales, organizaciones internacionales y ONG con presencia real o potencial en el Estado o región afectados. Las partes interesadas también pueden variar dependiendo de la fase de la respuesta (llegada, permanencia a mediano plazo, soluciones a largo plazo). Un enfoque de cooperación maximizará las diferentes capacidades y pericias disponibles entre los diferentes Estados y de otros socios involucrados. Sin embargo, también se requiere que se tomen en cuenta las perspectivas de todos los socios, si estas perspectivas se superponen y complementan o son divergentes. Los ejemplos señalados en este capítulo proporcionan algunas indicaciones de cómo esto se puede lograr.

# Puesta en marcha de la cooperación entre los socios claves: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

## Sugerencias para las partes interesadas

- Identificar los socios claves/partes interesadas a nivel nacional, regional e internacional para participar en una respuesta conjunta.
- Crear conciencia sobre las necesidades específicas, los derechos humanos y los temas de protección de los refugiados y resaltar los vacíos para una intervención adecuada.
- Fomentar el enfoque multi-agencial y el respeto de las diferencias institucionales, incluyendo los mandatos, perspectivas, culturas, enfoques, parámetros operativos y prioridades.
- Crear una plataforma para el diálogo y el intercambio de información, garantizar la toma de decisiones transparente y participar en redes efectivas después de las reuniones.
- Promover la creación de estructuras nacionales y regionales de coordinación, incluyendo la cooperación transfronteriza, involucrar a todos los socios y partes interesadas pertinentes, así como a la sociedad civil y la academia.
- Incluir los temas de migración y asilo en la agenda nacional de los gobiernos, Equipos de país de la ONU y del Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD), desarrollar recomendaciones para los planes de acción y movilizar el apoyo de los donantes.
- Dividir las responsabilidades de acuerdo con los mandatos y la pericia de cada socio, teniendo en cuenta la capacidad y los recursos disponibles. El liderazgo y la rendición de cuentas apropiados ayudarán a garantizar que el enfoque de colaboración sea coherente, sistemático y previsible.
- Coordinar las iniciativas nacionales, regionales y transnacionales, y establecer canales de comunicación tanto a nivel de trabajo como de políticas.
- Garantizar la coherencia en las respuestas, así como la flexibilidad para adaptarse a las realidades cambiantes.
- Revisar la efectividad de las intervenciones y destacar las lecciones aprendidas.

## Apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

- Compartir con los socios la experiencia en protección y brindar capacitación.
- Participar, en diferentes niveles, en la responsabilidad compartida y en los acuerdos de cooperación.
- Promover y coordinar el diálogo entre los actores pertinentes.
- Servir como un socio en las iniciativas o proyectos que involucran la protección de los refugiados, el acceso al asilo y las soluciones duraderas.
- Proveer asistencia técnica para desarrollar respuestas a los movimientos mixtos que sean integrales, conjuntas y sensibles a la protección.

- Mejorar el uso del Plan de los 10 Puntos como una herramienta estratégica para la promoción, el enlace con el gobierno y la cooperación.
- Fomentar el compromiso del Estado sobre la base de los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida para ayudar a los países de acogida que enfrentan un gran número de llegadas mixtas o un flujo frecuente de solicitantes de asilo.

## 1.1. Cooperación a nivel nacional

La cooperación entre los socios a nivel nacional proporciona la base para una respuesta efectiva, integral y sensible a la protección en el caso de los movimientos mixtos en un determinado Estado. Los principales socios por lo general incluyen a los gobiernos locales y nacionales, las oficinas locales de las organizaciones internacionales y ONG relevantes, con el apoyo de los Estados y otros interesados de la región y fuera de ella, según sea el caso. La cooperación puede estar destinada a desarrollar la capacidad en un país en particular para mejorar la respuesta a los movimientos mixtos en general, o con respecto a un determinado elemento o fase de la respuesta, como la organización de la recepción y el procesamiento.

### **MAURITANIA: FORTALECIMIENTO DE LAS CAPACIDADES NACIONALES CON EL FIN DE MANEJAR LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS MIXTOS 2008 - 2009 (SERÁ RELANZADO PARA FINANCIARSE DURANTE 24 MESES EN 2010)**

#### **A. Antecedentes y fundamentos**

La primera fase del fortalecimiento de las capacidades nacionales con el fin de manejar los movimientos migratorios mixtos (“el Proyecto”) fue implementada en 2008 y 2009. El Proyecto abordó los movimientos mixtos desde y a través de Mauritania hacia las Islas Canarias.

Los objetivos del Proyecto fueron:

- Consolidar el espacio de asilo en Mauritania;
- Fortalecer el entendimiento de las normas internacionales relacionadas con la migración y la protección de los refugiados con el fin de promover el cumplimiento de las leyes nacionales sobre tales normas; y
- Mejorar las capacidades institucionales de gestión en el ámbito de la migración y la implementación del derecho de refugiados a través de los procedimientos nacionales de asilo y de elegibilidad, aclarando las responsabilidades, mejorando los mecanismos de coordinación y ofreciendo un acceso más fácil a la información relevante.

La segunda fase del proyecto se presentó a la UE para solicitar financiación, y las actividades de seguimiento se llevarán a cabo durante un período de 24 meses. Además de los objetivos mencionados, la segunda fase del proyecto incluye un cuarto objetivo:

- Apoyar la autosuficiencia de los refugiados como un medio para fortalecer la protección, reducir el riesgo de movimientos secundarios irregulares y facilitar la identificación de las soluciones duraderas más apropiadas.

## B. Actores

La primera fase del Proyecto implicó la colaboración entre diversos organismos:

- Comisión Europea;
- Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP);
- OIM;
- Socios implementadores locales (a saber, la Media Luna Roja de Mauritania, la Cruz Roja Española y el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía de Francia); y
- ACNUR.

La segunda fase del proyecto involucrará al ACNUR y sus socios:

- Ministerio del Interior y de Descentralización, Mauritania (MIDEC); y
- Association pour la Lutte contre la Pauvreté et pour le Développement (ALPD).

## C. Acciones

Las actividades realizadas en la primera fase del Proyecto destinado se dirigieron a fortalecer la capacidad nacional de asilo y la respuesta humanitaria de emergencia para satisfacer las necesidades de los refugiados, solicitantes de asilo y migrantes.

La FIIAPP, en colaboración con la Cruz Roja Española y la Media Luna Roja de Mauritania, fue responsable de:

- Gestionar la ayuda humanitaria para los residentes del centro de recepción en Nouadhibo;
- Proporcionar capacitación a las autoridades de Mauritania en los centros de acogida temporal; y
- El fortalecimiento institucional de las autoridades de Mauritania en la vigilancia fronteriza.

El ACNUR, en cooperación con las ONG:

- Prestó asistencia a los refugiados;
- Promovió un mayor entendimiento de los movimientos mixtos en Mauritania;
- Fortaleció los procedimientos nacionales de asilo y la Unidad de Migración y Protección del Ministerio del Interior;
- Preparó estudios legales para apoyar el proceso de revisión de la legislación de Mauritania sobre migración y asilo;
- Organizó talleres regionales de capacitación sobre asilo y derecho de refugiados; y
- Apoyó al Grupo de trabajo sobre flujos migratorios de Nouakchot.

La OIM, en colaboración con la Media Luna Roja de Mauritania, fue responsable de:

- Proporcionar asistencia para el retorno voluntario de migrantes irregulares en Mauritania con necesidades específicas;
- Prestar asistencia técnica para equipar mejor los diferentes puestos fronterizos para controlar la entrada y salida del territorio nacional (en coordinación con el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía de Francia); y
- Llevar a cabo visitas de estudio y cursos de capacitación sobre fraude en documentos, biométrica y manejo de puestos fronterizos.

Durante la segunda fase del proyecto, el ACNUR proyecta ampliar las actividades mencionadas por un período adicional de 24 meses. Otro objetivo es:

- Asistir a los refugiados, en particular a quienes tienen necesidades específicas, fomentando, al mismo tiempo, la autosuficiencia con el fin de disminuir la dependencia a la asistencia humanitaria.

#### D. Evaluación

El proyecto promueve la cooperación entre el ACNUR, las autoridades de Mauritania, las ONG y otras organizaciones de la sociedad civil. La mejor coordinación de las respuestas ha ayudado a resolver situaciones de riesgo enfrentadas por los migrantes, solicitantes de asilo y refugiados. Se desarrolló una estrategia nacional de migración en 2009 para su presentación ante el Consejo de Ministros de Mauritania, y el ACNUR ha agregado un comentario sobre el proyecto de ley sobre extranjería y asilo, en discusión en la sesión parlamentaria de mayo de 2010. El proyecto también incluyó las actividades previas a los movimientos mixtos en el país como el “*Groupe d’Etude des flux migratoires*” (GEFM), que fue creado por el Ministerio del Interior en 2005 y en el cual participan las misiones diplomáticas interesadas, los departamentos ministeriales pertinentes, agencias de la ONU y la OIM<sup>1</sup>.

La cooperación entre el ACNUR, la OIM y la FIIAPP fue mejorada durante la primera fase del proyecto. En la segunda fase del proyecto, el ACNUR desarrollará nuevas estrategias para mejorar el asilo, la protección y las soluciones duraderas, complementando la labor del nuevo Comité Interministerial sobre Migración establecido por la OIM, en colaboración con el Gobierno de Mauritania y financiado por separado por la CE.

## MARRUECOS: GRUPO TEMÁTICO SOBRE MIGRACIÓN DE LA ONU 2007 – 2011



### A. Antecedentes y fundamentos

Los grupos temáticos en el Equipo de País de la ONU en Marruecos contribuyen a la implementación del Marco de Asistencia de las ONU para el Desarrollo (MANUD). Los grupos temáticos sirven como foros para el intercambio de información y análisis, para el desarrollo de marcos estratégicos comunes, y la promoción de la acción conjunta de los organismos de la ONU para mejorar las políticas, programas y capacidades nacionales.

Entre los grupos temáticos, el Grupo Temático sobre Migración de la ONU es el que apoya a las autoridades marroquíes y a la sociedad civil en el desarrollo de políticas y estrategias encaminadas a abordar mejor los movimientos migratorios mixtos, de conformidad con el MANUD de 2007-2011.

El Grupo Temático sobre Migración tiene cinco objetivos principales:

- Apoyar a las autoridades marroquíes en el desarrollo y aplicación de la política migratoria;
- Promover el respeto de los derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo, y mejorar sus condiciones de vida;

<sup>1</sup> Aunque el GEFM no se ha reunido desde 2006, dos de sus grupos de trabajo temáticos fueron reactivados recientemente.

- Contribuir a mejorar la gestión de la migración regular;
- Desarrollar alternativas socio-económicas para la migración irregular, fortaleciendo los vínculos entre migración y desarrollo, incluyendo el retorno voluntario asistido (RVA); y
- Contribuir a la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

### **B. Actores**

- Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO);
- OIT;
- OIM;
- Programa Conjunto de la ONU sobre el VIH/SIDA (ONUSIDA);
- PNUD;
- Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO);
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA);
- UNICEF;
- Organización de la ONU para el Desarrollo Industrial (UNIDO);
- UNIFEM; y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

- Adoptar un marco estratégico común en materia de migración para abordar la protección y/o las necesidades de asistencia de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en Marruecos, en apoyo a los esfuerzos de las autoridades nacionales para desarrollar estrategias globales de gestión de los flujos migratorios mixtos;
- Realizar reuniones bimensuales para garantizar el seguimiento y la coordinación de la aplicación del marco estratégico común;
- Coordinar con los donantes la identificación e implementación de proyectos relacionados con la migración y el asilo;
- Establecer grupos de trabajo para el intercambio de información, análisis y buenas prácticas;
- Participar en conferencias, seminarios e intercambios académicos;
- Apoyar la ejecución de proyectos de investigación así como la recopilación y análisis de datos;
- Participar en programas conjuntos de la ONU (por ejemplo, el Programa de género para el empoderamiento de la mujer para reducir la violencia sexual y sexista, dentro de los Objetivos de Desarrollo del Milenio);
- Coordinar la Iniciativa Conjunta de la UE y la ONU sobre Migración y Desarrollo (por ejemplo, el fortalecimiento institucional de las ONG para hacer frente a las necesidades de protección y asistencia de los refugiados y los migrantes), que tiene como objetivo a 16 países, incluyendo a Marruecos;
- Proporcionar asistencia práctica para apoyar a las mujeres y los menores con necesidades específicas, facilitar el retorno voluntario de migrantes irregulares y solicitantes de asilo rechazados a sus países de origen, incrementar la conciencia pública sobre la situación de los refugiados y los migrantes, y desarrollar investigaciones sobre temas relacionados (por ejemplo, trata de personas); y
- Proporcionar asistencia a los socios nacionales gubernamentales y no gubernamentales para implementar actividades relacionadas con el mandato del Grupo Temático de la ONU.

## D. Evaluación

El Grupo Temático de la ONU desarrolló el marco estratégico común en materia de migración en septiembre de 2007 para abordar los desafíos que enfrenta Marruecos como país de emigración, tránsito y destino. El marco promueve estrategias integrales de gestión de la migración e incluye una serie de elementos relacionados con el Plan de los 10 Puntos del ACNUR. El marco ha sido objeto de amplias discusiones bilaterales con socios institucionales y organizaciones de la sociedad civil, dando lugar a la implementación de una serie de proyectos relacionados con la migración y el asilo, incluso en el marco de la Iniciativa Conjunta de la UE y la ONU sobre Migración y Desarrollo.

El Gobierno, sin embargo, aún no ha adoptado un marco de políticas integrales y sensibles a la protección para la gestión de los movimientos mixtos. Con el liderazgo de la OIM, se publicó en agosto de 2009 un estudio, firmado en conjunto con el Ministerio de Justicia, sobre las dimensiones transnacionales de la trata de personas en Marruecos. Este incluyó una serie de recomendaciones para reforzar el marco legislativo, institucional y operativo de la respuesta a la trata de seres humanos en Marruecos, con la debida atención a los problemas de protección.

El Grupo Temático de las Naciones Unidas podría beneficiarse con la participación de los representantes de los gobiernos en las sesiones de los grupos de trabajo y la creación de grupos técnicos de trabajo para fortalecer la cooperación interinstitucional. El desafío para las Naciones Unidas, y el Grupo Temático de la ONU en particular, es garantizar que el desarrollo de una política global de migración se incluya en la agenda nacional, y apoyar a las diversas partes interesadas en sus esfuerzos para implementar tal agenda.

## E. Más Información

**Anexo 1** – “Groupe Thématique Migrations, Cadre stratégique”, septiembre 2007

**Anexo 2** – Marco MANUD 2007-2011 para Marruecos

**Anexo 3** – Traite transnationale de personnes – Etat de lieux et analyse des réponses au Maroc, Ministère de la Justice et IOM, August 2009

## SOMALIA: GRUPO DE TRABAJO SOBRE MIGRACIÓN MIXTA 2007 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

En abril de 2007 varios organismos de la ONU, la OIM y varias ONG formaron en Somalia los Grupos de trabajo sobre las migraciones mixtas (MMTF, por sus siglas en inglés) bajo el auspicio del Grupo Temático de Protección del Comité Permanente entre Organismos de la ONU (IASC)<sup>2</sup>, con el ACNUR y la OIM como co-presidentes. Al ser un foro para la formulación de políticas e intercambio de información a nivel nacional, el objetivo del MMTF es desarrollar una respuesta coordinada e integral para la protección y las necesidades humanitarias de los refugiados y migrantes que transitan por Somalia. En aquellos casos donde sea necesario y apropiado, se incluye a los desplazados internos de Somalia en las actividades de la MMT.

<sup>2</sup> El IASC es un foro interagencial para la coordinación, desarrollo de políticas y toma de decisiones en situaciones de desplazamiento interno en el cual participan los socios humanitarios relevantes de la ONU y otros.

El MMTF tiene tres objetivos principales:

- Desarrollar un marco de trabajo interagencial para la intervención humanitaria en los movimientos de migraciones mixtas en Somalia;
- Participar en actividades de promoción y en los esfuerzos de fortalecimiento institucional en el ámbito nacional; y
- Promover la coordinación regional.

### **B. Actores**

- Consejo Danés para los Refugiados (DRC);
- CICR;
- OIM;
- Consejo Noruego para los Refugiados (NRC);
- UNICEF;
- PNUD;
- ACNUR;
- OCHA;
- OACNUDH;
- Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD); y
- PMA.

### **C. Acciones**

- Preparación de documentación sobre antecedentes de los movimientos migratorios mixtos a través de Somalia y el Golfo de Adén<sup>3</sup>, y organizar una conferencia regional sobre los movimientos mixtos en el Golfo de Adén en 2008<sup>4</sup>;
- Desarrollar regularmente notas de información y sesiones informativas con donantes conjuntas, y presentar propuestas de proyectos;
- Creación de un mecanismo de intercambio de información intra-regional;
- Creación de un equipo de respuesta de emergencias en Bossasso para facilitar la respuesta inmediata a los casos que lo ameriten y proporcionar apoyo de emergencia;
- Proporcionar capacitación a los miembros de MMTF y a los socios de protección sobre protección internacional a refugiados, monitoreo, presentación de informes y respuesta;
- Crear un Centro de respuesta a las migraciones en Puntland para recopilar y analizar datos sobre migración y reducir la migración irregular a través de servicios para los migrantes actuales y potenciales sobre intercambio de información y referencia;
- Lanzar una campaña de radio para evitar los movimientos migratorios mixtos a través de Somalia, dirigido a migrantes, refugiados y comunidades de acogida (se aborda más detalladamente en el Capítulo 10); y

3 Ver: Grupos de trabajo sobre migraciones mixtas dentro y a través de Somalia y el Golfo de Adén, abril de 2008, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/484d44ba2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/484d44ba2.html).

4 La "Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y Migración Internacional en el Golfo de Adén", se celebró el 19 y 20 de mayo de 2008 en Sana'a, Yemen. Los documentos de la conferencia están disponibles en inglés en <http://www.unhcr.org/4a252c786.html>.

- Nombrar un Coordinador sobre migración mixta en 2010 para coordinar de forma proactiva las actividades de la MMTF a nivel local, crear un enlace con el Grupo de Trabajo de Nairobi sobre migración mixta, asumir la responsabilidad de recolectar, consolidar y analizar los datos sobre migración mixta, ayudar a los miembros locales de la MMTF a desarrollar nuevas propuestas y estrategias de financiación, y actuar como un punto de enlace entre la MMTF y el Centro de respuesta a la migración operado por el gobierno de Puntland.

#### D. Evaluación

El modelo MMTF se ha replicado en Yemen y se han establecido intercambios regulares entre los dos grupos de trabajo. La MMTF ha mejorado el intercambio de información y la coordinación interinstitucional y también permitió el desarrollo de estrategias conjuntas para hacer frente a los movimientos mixtos en Somalia. Los esfuerzos consolidados entre los socios para gestionar los movimientos mixtos resultaron en la puesta en marcha del Centro de respuesta a la migración en Puntland, en abril de 2009. Si bien las agencias socias han acordado una lista integral de actividades a ser implementadas, la difícil situación de seguridad ha retrasado la aplicación de algunas de ellas.

En julio de 2009, la MMTF comisionó al Centro de Estudios sobre Migración y Refugiados (CMRS, por sus siglas en inglés) de la Universidad Americana de El Cairo (AUC, por sus siglas en inglés) la elaboración de un estudio regional titulado Flujos de migración mixta: Migración somalí y etíope a Yemen, Siria y Turquía.

#### E. Más información

**Anexo 4** – Grupo temático de protección en Somalia del IASC: Grupo de trabajo sobre migraciones mixtas. Términos de referencia.

### Tanzania: Grupo de Trabajo Ministerial sobre Migración Irregular 2008 – Presente

Tras el Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección, en 2007, el Ministro del Interior de Tanzania creó un Grupo de trabajo ministerial para evaluar diversos aspectos de la migración irregular. Se estableció una secretaría en el Centro para el Estudio de las Migraciones Forzadas (CSFM, por sus siglas en inglés) y se inició un proyecto de dos años de duración titulado “Acceso a la protección en los flujos migratorios mixtos” (APMMF, por sus siglas en inglés) basado en un acuerdo tripartito entre el ACNUR, el Ministerio del Interior y de el CSFM.

El Grupo de trabajo incorpora elementos del Plan de los 10 Puntos y tiene por objeto abordar la protección de los refugiados y los movimientos mixtos en Tanzania. Algunas de las recomendaciones de los informes del Grupo de trabajo fueron adoptadas por el gobierno de Tanzania, y algunas personas indocumentadas recién llegadas fueron liberadas de los centros de detención. Los funcionarios de fronteras reaccionaron positivamente a las capacitaciones.

**Anexo 5** – Grupo de Trabajo Ministerial sobre migraciones irregulares: Informe sobre la situación de la migración irregular en Tanzania, Dar es Salaam, abril de 2008

**Anexo 6** – Nota informativa: Acceso a la protección en flujos migratorios mixtos (APMMF)

## 1.2. Cooperación a nivel regional

El desarrollo de respuestas efectivas a los movimientos mixtos regionales se fundamenta en la cooperación regional basada en los principios de la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida. La cooperación regional puede ser desarrollada a través de foros multilaterales para el diálogo, intercambio de información y desarrollo de políticas, así como acuerdos de responsabilidad compartida. La cooperación regional debe ser complementaria y no un sustituto de los esfuerzos nacionales para hacer frente a los movimientos mixtos y para proteger y encontrar soluciones duraderas para los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional. Las políticas y estrategias regionales eficaces incluyen un consenso político negociado entre los países afectados y el desarrollo de un plan de acción bien definido y coordinado. También se puede recurrir al apoyo de los países de fuera de la región para asegurar, por ejemplo, el impulso político y una financiación apropiada.

### 1.2.1. Américas

#### **CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN (PROCESO PUEBLA): CREANDO CONCIENCIA SOBRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS 1996 – PRESENTE**

##### **A. Antecedentes y fundamentos**

La Conferencia Regional sobre Migración (Proceso Puebla) (CRM) es un foro multilateral para el intercambio de experiencias y el desarrollo de políticas regionales para hacer frente a los movimientos mixtos. También se centra en el vínculo entre desarrollo y migración, y los derechos humanos de los migrantes y los refugiados. La CRM ha generado una serie de proyectos de asistencia técnica que han sido puestos en práctica.

##### **B. Actores**

- Estados miembros (Belice, Canadá, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y EE.UU.);
- Estados observadores (Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú);
- Organismos internacionales con calidad de observadores (Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OIM, Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Centro Demográfico Latinoamericano y del Caribe, Sistema de Integración de Centroamérica, (SICA), Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes de la ONU, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA), y ACNUR); y
- Más de 65 ONG integradas a la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM) que trabajan en temas de migración en los Estados miembros.

##### **C. Acciones**

- El Plan de Acción de la Conferencia Regional sobre Migración incluye referencias específicas sobre la importancia de identificar a aquellos que necesitan protección en los flujos migratorios más amplios;
- El Módulo de formación sobre la protección de los refugiados es parte de un curso regional de capacitación para funcionarios de fronteras, de migración y consulares, en colaboración con los gobiernos de Canadá, México y EE.UU.;

- El ACNUR y la OIM organizaron un seminario sobre legislación migratoria en febrero de 2007; y
- Los gobiernos de Canadá y Costa Rica organizaron en junio de 2008, con apoyo del ACNUR, un taller sobre “Protección y soluciones duraderas en el contexto de los flujos migratorios mixtos”.

#### **D. Evaluación**

La CRM ha generado una mayor conciencia en los países de América del Norte y América Central sobre los flujos migratorios mixtos y la importancia de identificar y distinguir a los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional de los migrantes. La RROCM se reúne en paralelo con la CRM y es reconocida como interlocutora oficial entre las organizaciones de la sociedad civil y la CRM. Se ha convertido en una coalición dinámica con su propia agenda regional de derechos humanos. El diálogo abierto y la cooperación con la CRM son vistos como un modelo que debe ser replicado en otros foros migratorios.

#### **E. Más información**

Disponible en el sitio Web oficial de la CRM: [www.rcmvs.org](http://www.rcmvs.org).

Los documentos presentados a la CRM sobre la posición del ACNUR están disponibles en [www.acnur.org/index.php?id\\_pag=6253](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6253).

## **PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO PARA LOS PAÍSES DE AMÉRICA LATINA 2004 – PRESENTE**

### **A. Antecedentes y fundamentos**

El Plan de Acción de México (PAM) fue adoptado en 2004 para promover acciones concretas para la protección principalmente de los refugiados colombianos, de los desplazados internos y otros migrantes en América Latina. El Plan de Acción de México se erige sobre los principios de solidaridad regional, cooperación internacional y la repartición de responsabilidades y se enfoca en temas relacionados tanto con la protección como con las soluciones duraderas.

### **B. Actores**

- Todos los Estados de América Latina;
- Más de 100 ONG, representantes de la sociedad civil y de la academia; y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

El componente de protección del PAM se enfoca en el fortalecimiento del marco legal y operativo para la protección de los refugiados y los desplazados internos en la región, esto incluye las siguientes medidas:

- Adopción y revisión de la legislación sobre refugiados y las enmiendas a la legislación migratoria;
- Establecimiento de políticas públicas e indicadores sobre el trato a los desplazados internos en Colombia;

- Reconocimiento de las diferentes necesidades de protección con base en la edad, el género y la diversidad;
- Fortalecimiento de las comisiones nacionales de determinación de la condición de refugiado al proveerles de fondos y fortalecimiento institucional;
- Fortalecimiento de las redes nacionales y regionales de protección, tales como las defensorías de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de los derechos humanos, el desplazamiento forzado y la migración;
- Brindar asesoría legal a los solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos; y
- Capacitación y promoción en temas del derecho de refugiados.

El componente de soluciones duraderas incluye tres programas específicos:

- Ciudades solidarias, que le da prioridad al ejercicio y goce de los derechos e intenta mejorar la calidad de la protección y fomentar la integración local en zonas fronterizas y urbanas;
- Fronteras solidarias, que fortalece el monitoreo de las fronteras y diseña respuestas de protección, tales como los procedimientos de determinación del estatuto, registro y documentación, proyectos de movilización comunitaria y de generación de ingresos para refugiados, desplazados internos y comunidades de acogida; y
- Reasentamiento solidario, es un programa de reasentamiento regional, principalmente para refugiados colombianos que viven en Costa Rica y Ecuador.

#### D. Evaluación

El PAM reúne a una amplia variedad de actores (gobiernos, organizaciones internacionales, entidades académicas y la sociedad civil) y propone toda una serie de iniciativas que permiten alcanzar las metas comunes del Plan.

La aplicación efectiva es un reto debido a la falta de recursos financieros. Por otra parte, el compromiso y el impulso político para aplicar el Plan de Acción de México han sido alterados por los cambios de gobierno en varios países de América Latina.

#### E. Más información

**Anexo 7** – Declaración y Plan de Acción de México, noviembre de 2004

**Anexo 7bis** – Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, noviembre de 2010

## 1.2.2. Asia y el Pacífico

### RED SOBRE LOS DERECHOS DE LOS REFUGIADOS EN ASIA Y EL PACÍFICO 2008 – PRESENTE

#### A. Antecedentes y fundamentos

La Red sobre los derechos de los refugiados en Asia y el Pacífico (APRRN, por sus siglas en inglés) fue creado en 2008 para establecer una plataforma para el intercambio de información, fortalecimiento institucional y promoción conjunta entre las ONG y los individuos comprometidos en la defensa de los derechos de los refugiados. La APRRN adopta un enfoque basado en los derechos y tiene como objetivo aumentar el espacio de protección de los refugiados en la región Asia-Pacífico.

## B. Actores

- Foro Asiático para los Derechos Humanos y el Desarrollo (FORUM-ASIA);
- ONG, incluidas las organizaciones de asistencia jurídica, prestadores de servicios, grupos de defensa de los derechos humanos, organizaciones comunitarias de refugiados e instituciones de investigación; y
- Individuos interesados.

## C. Acciones

- Elaborar planes de acción conjuntos a través de cuatro grupos de trabajo geográficos (Asia meridional, Asia sudoriental, Asia Oriental, y Australia y el Pacífico) y cinco grupos de trabajo temáticos (detención de migrantes, asistencia y defensa jurídica, mujeres y niñas en situación de riesgo, derecho a la salud y promoción internacional);
- Abogar por cambios en la legislación, las políticas y las prácticas administrativas en la región Asia-Pacífico con el fin de fortalecer los derechos de los refugiados, los apátridas y las personas desplazadas por la fuerza de conformidad con el derecho internacional;
- Organizar consultas anuales y simposios sub-regionales sobre la protección a los refugiados y facilitar la colaboración multilateral y bilateral entre los miembros;
- Facilitar la participación de los miembros de la APRRN en los foros regionales e internacionales, tales como las Consultas anuales del ACNUR con las ONG y el Diálogo del Alto Comisionado;
- Facilitar el diálogo de la sociedad civil con el ACNUR y los gobiernos de la región de Asia y Pacífico sobre cuestiones fundamentales, como las alternativas a la detención y el Plan de los 10 Puntos;
- Publicar declaraciones conjuntas sobre los abusos que sufren los refugiados y hacer llamamientos a los gobiernos para permitir que el ACNUR tenga acceso a los refugiados; y
- Preparar recomendaciones a la comunidad internacional, y promover el desarrollo de soluciones regionales para la protección de los refugiados.

## D. Evaluación

La APRRN se basa en la solidaridad entre los actores de la sociedad civil para abogar por los derechos de los refugiados en la región Asia-Pacífico. En consulta con el ACNUR, la APRRN está considerando la posibilidad de utilizar el Plan de 10 Puntos como instrumento de promoción para el desarrollo de un marco de cooperación que haga frente a los movimientos mixtos en la región. La ausencia de marcos legislativos y la falta de conciencia sobre los derechos de los refugiados son retos fundamentales. Los miembros de la APRRN abogan ante sus gobiernos para fortalecer la protección de los refugiados, y solicitaron a la recientemente creada Comisión Intergubernamental sobre Derechos Humanos de la ANSA (Asociación de Naciones del Sudeste Asiático) que incluya la protección de los refugiados en el ámbito de su trabajo.

## E. Más información

Disponible en inglés en: <http://refugeerightsasiapacific.org>.

## CONSULTAS INTERGUBERNAMENTALES EN LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO SOBRE REFUGIADOS, DESPLAZADOS Y MIGRANTES 1996 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

El proceso de Consultas intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre refugiados, desplazados y migrantes (APC, por sus siglas en inglés) fue creado en 1996 como un foro para que los países de la región discutieran los desafíos relacionados con los movimientos migratorios mixtos. Las APC se coordinan de manera rotativa entre los países de la región, con un presidente nombrado por periodos de un año renovable.

### B. Actores

- Todos los países de la región Asia-Pacífico;
- OIM; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- Las APC se organizan a nivel de plenarios y grupos subregionales y de trabajo. Las plenarios se realizan una vez al año y pretenden ser una plataforma para seleccionar los temas que serán discutidos durante el año calendario. Las reuniones subregionales y los grupos de trabajo se reúnen periódicamente para discutir temas más específicos.
- En la reunión plenaria de las APC en 2006, presidida por la República Popular de China se redactó el Plan de Acción de Xiamen, que establece las modalidades para coordinaciones futuras.
- Entre los temas tratados en las APC se incluyen: Causas y consecuencias de los movimientos poblacionales, recolección de datos y distribución de la información, prevención y preparación, reintegración y sostenibilidad, soluciones integrales y duraderas para los refugiados, trata de mujeres y niños, migrantes y trabajadores ilegales, tráfico ilegal de personas y migración irregular, respuesta de emergencia y planes de contingencia.
- Se estableció un secretariado permanente en enero de 2007 en Apia, Samoa, para proporcionarle apoyo operativo y administrativo al país coordinador.

### D. Evaluación

La plataforma de las APC ofrece un panorama general de los desafíos que plantea la migración mixta en la región Asia-Pacífico. Uno de los principales desafíos, que representa un esfuerzo de cooperación regional con una gran cantidad de actores, es garantizar que las discusiones lleguen a resultados concretos, ya sea en forma de objetivos comunes o en medidas de implementación claramente definidas. Debido a la amplitud de un foro como éste, es importante tener una presidencia fuerte que garantice que todas las discusiones resulten en acciones.

### E. Más información

Disponible en inglés en: [www.apcprocess.net](http://www.apcprocess.net).

## PROYECTO DEL ACNUR EN EL PACÍFICO: AUMENTAR LA CAPACIDAD DE PROTECCIÓN EN LA REGIÓN DEL PACÍFICO 2008 – 2010

### A. Antecedentes y fundamentos

El Proyecto del ACNUR en el Pacífico se basa en el Plan de los 10 Puntos. Su objetivo es aumentar la capacidad de protección de 13 países insulares del Pacífico (PIC, por sus siglas en inglés) para crear un espacio de protección para los refugiados que viajan dentro de los movimientos mixtos y para ayudar a los PIC a desarrollar marcos legales para los temas de refugiados.

El ACNUR utiliza una combinación de herramientas para trabajar con los PIC. Entre ellas se encuentran: la promoción del liderazgo y las buenas prácticas de los PIC que ya tienen una experiencia sustancial en la protección de los refugiados; la exploración de los vínculos entre las iniciativas regionales y subregionales; y el examen de la protección de los refugiados en relación con las historias de cada PIC y el conocimiento de los movimientos mixtos en las respectivas regiones (en particular, el desplazamiento forzado como consecuencia de desastres naturales y el cambio climático y los principios de protección de las personas con necesidades específicas).

### B. Actores

- Trece países insulares del Pacífico (los Estados Federados de Micronesia (EFM), Fiji, Islas Cook, Kiribati, Islas Marshall, Nauru, Niue, Palau, Samoa, Islas Salomón, Tonga, Tuvalu y Vanuatu);
- Socios (Departamento de Migración y Ciudadanía de Australia, Conferencia de Directores de Inmigración del Pacífico (PIDC, por sus siglas en inglés), Secretaría del Foro de las Islas del Pacífico (PIFS, por sus siglas en inglés), Grupo temático sobre Protección en el Pacífico (PPC, por sus siglas en inglés), IOM, Migración de Nueva Zelanda, ACNUDH y PNUD); y
- ACNUR.

### C. Acciones

- Promover las normas internacionales y las mejores prácticas a través de diálogos de alto nivel y reuniones de coordinación a nivel regional, así como talleres de sensibilización, presentaciones, consultas políticas y legislativas;
- Proporcionar asesoría técnica sobre la aplicación de la Convención de 1951 y el proceso de determinación de la condición de refugiado, incluso en el contexto de los movimientos mixtos;
- Diseñar e implementar programas de capacitación para mejorar la concienciación sobre cuestiones de protección de refugiados;
- Trabajar en estrecha coordinación con los PIC para identificar y llevar a cabo el procesamiento de los solicitantes de asilo, determinar su necesidad de protección como refugiados y buscar soluciones duraderas en Estados de acogida y países de reasentamiento;
- Crear una red de contactos para involucrar a las organizaciones pertinentes a nivel regional, incluyendo, entre otras, OIM, PIDC, PIFS, PPC y el Programa Regional para el Medio Ambiente del Pacífico Sur (SPREP, por sus siglas en inglés);
- Proporcionar orientación operativa para ayudar a los Estados en el manejo de los casos individuales y para facilitar la cooperación con los actores relevantes;

- Implementar una línea telefónica directa 24/7 para fomentar el diálogo sobre cuestiones relacionadas con la protección y proporcionar la asistencia del ACNUR a las PIC en tiempo real;
- Fomentar la utilización de los mecanismos regionales en materia de migración y las consultas bilaterales sobre cuestiones relacionadas con la protección, incluso en situaciones de emergencia y desastres, así como la migración inducida por el clima;
- Facilitar la comunicación con las autoridades nacionales en todos los niveles de trabajo;
- Ayudar a las PIC a incorporar consideraciones de protección en la coordinación de emergencias, gestión de desastres, operaciones de socorro, recuperación y reconstrucción, el desplazamiento forzado y seguimiento posterior a los desastres, y ayudar en la gestión de los impactos del cambio climático, el control fronterizo y las actividades relacionadas con la seguridad;
- Comprometerse con las PIC a prestar cooperación técnica y apoyo hecho a la medida de las personas necesitadas de asistencia internacional en consonancia con la estrategia del ACNUR para el Pacífico; y
- Realizar comentarios sobre proyectos de ley sobre migración y revisar las políticas de inmigración y los sistemas de gestión de las fronteras.

#### **D. Evaluación**

La estrategia del ACNUR para el Pacífico asiste a los PIC a través de actividades específicas de fortalecimiento institucional y asistencia técnica, en consonancia con su dimensión y los recursos disponibles. Las actividades de sensibilización y los programas de capacitación han dado lugar a la revisión de las políticas de inmigración y el desarrollo de proyectos de ley nacionales que incluyen el derecho internacional de los refugiados en varios países. Los PIC reconocen cada vez más la importancia de las obligaciones humanitarias, tanto como un componente de la buena gobernanza como un elemento de los pasos de frontera y la gestión de la migración. Se ha facilitado la protección temporal a los solicitantes de asilo en Palau, Vanuatu, Tonga y Fiji, y varios PIC están tomando otras medidas positivas hacia la implementación de estrategias de protección de los refugiados. La línea de asistencia 24/7 ha ayudado a identificar y gestionar casos individuales de asilo y actúa como una plataforma de debate entre los gobiernos, el ACNUR y otros socios en temas de inmigración más amplios, conduciendo a mejorar la cooperación y coordinación entre estos actores. La discusión a nivel regional también ha mejorado. La PIDC, por ejemplo, ahora da prioridad a cuestiones de refugiados y asilo, además de sus funciones básicas en temas de inmigración y gestión de fronteras.

La distribución geográfica de la región del Pacífico sigue siendo un desafío, haciendo que la movilización de los Estados y las partes interesadas requieran intensivos recursos (por ejemplo, para la realización de actividades comunes, como talleres, seminarios de capacitación y de grupos focales).

### 1.2.3. Europa

## PROCESO DE COOPERACIÓN TRANSFRONTERIZA ("PROCESO SÖDERKÖPING") 2001 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

El Proceso de cooperación transfronteriza ("Proceso Söderköping") fue creado en 2001 como una iniciativa proactiva para responder a los desafíos que plantea la ampliación de la UE y para promover una mejor cooperación en materia de asilo, migración y cuestiones relacionadas con las fronteras entre los países situados a lo largo del este de la frontera de la UE.

### B. Actores

- Diez países situados a lo largo de la frontera ampliada de la UE en el este (Bielorrusia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Ucrania);
- CE;
- OIM;
- ONG socias;
- Junta de Inmigración de Suecia; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- El proceso de Söderköping se centra en: Seguridad y gestión fronteriza; fortalecimiento institucional en materia gestión del asilo y la migración; derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos; intercambio de información sobre la legislación y estructuras de los países vecinos; derechos de los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes; migración irregular; trata de personas (adopción y armonización de las normas legales); y sensibilización sobre la realidad de las nuevas fronteras.
- Han sido nombrados coordinadores nacionales en cada país miembro y ellos son responsables de coordinar el intercambio de información, la participación en eventos de capacitación y organización de talleres de investigación y temáticos sobre temas tales como la práctica judicial en el ámbito de la migración y las soluciones duraderas para los refugiados.
- Las Reuniones de evaluación de alto nivel proporcionan una visión general sobre la evolución legislativa y administrativa en materia de asilo, migración y gestión de las fronteras en los 10 países; informan sobre los progresos realizados en la aplicación de las sugerencias formuladas durante las reuniones anteriores; revisan la pertinencia de las actividades que se realizarán en el período vigente hasta la próxima Reunión de evaluación de alto nivel; evalúan las actividades de la Secretaría como centro de coordinación y recursos y establecen las prioridades para el Proceso.
- Los gobiernos que participan en el Proceso Söderköping acordaron llevar a cabo un estudio de viabilidad, que comenzó en marzo de 2010, para evaluar los costos y beneficios de la aplicación de varios módulos del Currículo Europeo de Asilo en Bielorrusia, Moldavia y Ucrania.

## D. Evaluación

El Proceso de Söderköping ha facilitado la cooperación entre los nuevos Estados miembros, los países candidatos y los Nuevos Estados Independientes Occidentales para abordar el asilo, la migración y la gestión de las fronteras. También ha creado una plataforma para el apoyo legislativo, la facilitación de redes y la armonización regional. Para garantizar la responsabilidad compartida y la participación activa de los países, el Proceso de Söderköping se transformó en una iniciativa impulsada por los gobiernos durante el período 2009-2010.

## E. Más información

Disponible en inglés y ruso en: [www.soderkoping.org.ua](http://www.soderkoping.org.ua).

## INICIATIVA CONJUNTA CE-ONU SOBRE MIGRACIÓN Y DESARROLLO 2008 – 2011

### A. Antecedentes y fundamentos

La Iniciativa Conjunta CE-ONU sobre Migración y Desarrollo (JMDI, por sus siglas en inglés), lanzado en 2008, tiene como objetivo promover el potencial impacto positivo de la migración para el desarrollo en los países de origen, tránsito y destino mediante un innovador enfoque “desde la base” para apoyar el fortalecimiento institucional de las autoridades locales y la sociedad civil y para mejorar la protección de los migrantes y los refugiados.

### B. Actores

- Consorcios de los actores no estatales vinculados con los países de acogida, tránsito y origen, cada consorcio está integrado por un socio con sede en la UE y uno de cada país objetivo (Argelia, Cabo Verde, Ecuador, Egipto, Etiopía, Georgia, Ghana, Jamaica, Malí, Marruecos, Moldavia, Nigeria, Senegal, Sri Lanka, Túnez y Filipinas);
- CE;
- Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM);
- OIT;
- OIM;
- PNUD;
- ACNUR; y
- Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA);

### C. Acciones

- Fomentar la creación de redes y mejorar la cooperación entre los actores a nivel local;
- Reforzar el papel de la sociedad civil para que ésta pueda informar mejor sobre las buenas prácticas y los tipos de políticas;
- Apoyar las iniciativas de fortalecimiento institucional que abarcan cuatro temas (capacidades de los migrantes como un recurso valioso para el crecimiento, desarrollo y disminución de la pobreza en los países de origen; comunidades de migrantes, incluyendo las diásporas, hombres, mujeres, solicitantes de asilo, refugiados y organizaciones pertinentes en los países de origen y de destino; remesas para canalizar los recursos de las diásporas; y los derechos de los migrantes en los países de origen antes de la salida y en los países de destino a la llegada);

- Establecer una Junta Asesora del Migrante, compuesta por seis expertos de reconocida experiencia académica y práctica en el ámbito de la migración y el desarrollo que proporcione asesoría sustantiva a la JMDI y apoyo técnico a los candidatos seleccionados para la financiación de proyectos;
- Desarrollar una Red de Autoridades Locales para responder a las necesidades y prioridades locales y para participar en el debate mundial sobre migración y desarrollo;
- Crear una Plataforma de gestión del conocimiento basada en la Web sobre la Migración para el Desarrollo (M4D, por sus siglas en inglés) que proporcione un foro mundial abierto al intercambio de noticias e información y recopilación de la documentación sobre las iniciativas existentes sobre migración y desarrollo;
- Organizar las intervenciones y el diálogo a través de Ferias anuales de las partes interesadas y mesas redondas en línea, incluyendo M4D Virtual y M4D TV; y
- Identificar y difundir las buenas prácticas y contribuir a la formulación de políticas.

#### **D. Evaluación**

La JMDI demuestra la importancia de la colaboración interinstitucional para aunar el apoyo técnico y los fondos necesarios para incrementar el conocimiento institucional, la pericia y la creación de redes de actores locales. Los proyectos comunitarios contribuyen a desarrollar estrategias en los países de origen, tránsito y destino, y son una herramienta esencial para empoderar a los migrantes y los refugiados para que sean autosuficientes en los países de destino. Los proyectos que han recibido financiamiento incluyen, entre otros, proyectos de desarrollo comunitario y proyectos que facilitan la autosuficiencia de migrantes y refugiados.

#### **E. Más información**

Disponible en inglés y francés en: [www.migration4development.org](http://www.migration4development.org).

### **1.2.4. Golfo de Adén**

## **CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL DE ÁFRICA HACIA EL GOLFO DE ADÉN 2008**

#### **A. Antecedentes y fundamentos**

En mayo de 2008, el ACNUR en cooperación con el Grupo de trabajo sobre migración mixta de Somalia (como se indica en el ejemplo anterior en este capítulo) convocó a las partes interesadas a una conferencia regional sobre protección de los refugiados y migración internacional en Sana'a, Yemen. El objetivo de la Conferencia fue discutir los desafíos de los movimientos mixtos desde África hacia el Golfo de Adén y obtener apoyo para el establecimiento de un Plan de acción regional sobre la protección de los refugiados y la migración mixta en la región del Golfo de Adén, basado en el Plan de los 10 Puntos.

#### **B. Actores**

- Representantes de Yemen, de la región del Cuerno de África (Djibouti, Etiopía, Puntlandia y Somalilandia), y del Golfo Pérsico (Bahrein, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos);

- Organizaciones regionales, incluyendo la UA;
- Organizaciones internacionales;
- ONG locales e internacionales; y
- Donantes (CE, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España, Japón, EE.UU.).

### C. Acciones

Los debates se centraron, entre otros, en los retos humanitarios que plantea el creciente número de migrantes y refugiados en movimiento a través de la región del Cuerno de África, a través de Yemen y, en algunos casos, hacia terceros países.

Se realizaron una sesión plenaria y ocho diferentes grupos de trabajo para examinar la aplicación del Plan de los 10 Puntos en la región. Las recomendaciones que surgieron de estas reuniones fueron las siguientes:

- Establecer comités interministeriales a nivel nacional para asegurar la cooperación entre los gobiernos;
- Crear foros consultivos y adoptar estrategias a nivel nacional y regional; y
- Aprovechar y coordinar el proceso consultivo regional sobre migración que existía precedentemente.

### D. Evaluación

La Conferencia constituyó una oportunidad única para discutir los desafíos planteados por los movimientos mixtos en y a través del Golfo de Adén, basándose en el Plan de los 10 Puntos. En ella se reunieron representantes de los países de origen, tránsito y destino, y les proporcionó una plataforma para discutir sus preocupaciones y recomendaciones.

La Conferencia reconoció la importancia de la cooperación regional y subregional para hacer frente a los movimientos mixtos e identificó algunos vacíos donde se requiere la acción de los socios claves. Estas conclusiones han sido utilizadas para la elaboración de un Plan de acción regional.

El ACNUR y la OIM, junto con los socios, convocaron conferencias regionales similares en Dakar, Senegal, en noviembre de 2008, en San José, Costa Rica, en noviembre de 2009, y en Dar es Salaam, Tanzania, en septiembre de 2010, para abordar los particulares desafíos y oportunidades de protección en estas regiones. Una quinta conferencia de este tipo está programada para marzo de 2011 en Asia Central.

### E. Más información

**Anexo 8** – Documento de Discusión de la Conferencia Regional en el Golfo de Adén. El Informe y toda la documentación sobre la Conferencia están disponibles en inglés en: <http://www.unhcr.org/4a252c786.html>

Ver también el material sobre la Conferencia regional sobre protección de refugiados y migración internacional en África Occidental disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/4a27be466.html>; y el material de la Conferencia Regional en la Américas está disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/4bfbe2ad9.html> y en español en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/eventos/conferencia-regional-2009/>.

## Ejemplos adicionales de la cooperación regional

Los Procesos Consultivos Regionales (PCR) juegan un papel muy útil para facilitar el diálogo entre los socios claves a nivel regional. Aunque, por lo general, son informales y no vinculantes, son importantes foros para intercambiar información, abordar cuestiones de interés mutuo, identificar prioridades y desarrollar respuestas coordinadas. Aunque los resultados no siempre pueden medirse en términos absolutos, los procesos consultivos sientan las bases para el desarrollo de políticas y estrategias comunes, complementar los enfoques bilaterales, y facilitar la cooperación y el intercambio abiertos sobre las cuestiones sensibles que podrían conducir a resultados concretos.

**El Proceso de Bali** es un proceso consultivo regional entre los Estados de la región de Asia y el Pacífico que se centra en la lucha contra la trata de personas, el tráfico de migrantes y los delitos transnacionales conexos.

Ver: [www.baliprocess.net](http://www.baliprocess.net).

**El Proceso de Budapest**, que se inició en 1993, incluye a los Estados miembros de la UE, países de la región europea más amplia y organizaciones internacionales. Su objetivo es desarrollar estrategias de cooperación basándose en los principios comunes sobre la migración.

Ver: [www.icmpd.org](http://www.icmpd.org).

**La Conferencia sobre Migración del Mediterráneo Occidental (Diálogo 5+5)** es un diálogo informal entre los países que bordean las costas norte y sur de la región occidental del Mediterráneo sobre las complejidades de la migración en el Mediterráneo.

Ver: [www.5plus5.tn](http://www.5plus5.tn).

### Más información sobre otros ejemplos de procesos consultivos regionales:

**Anexo 9** – OIM, Revisión general de los principales procesos consultivos regionales sobre migración, 2009 (última actualización)

**Anexo 10** – Evaluación de la OIM sobre los principales procesos consultivos regionales sobre migración, 2010

## Matriz de implementación del Plan de los 10 Puntos



**La Matriz de implementación del Plan de los 10 Puntos** es una plantilla que ha sido desarrollado por el ACNUR para ayudar a las oficinas a:

- Hacer un balance sobre los avances existentes en los planos nacional y regional y esbozar proyectos e iniciativas sobre los distintos puntos del Plan de los 10 Puntos;
- Actuar como una herramienta de planificación estratégica para mejorar la respuesta y el desarrollo de las estrategias regionales sobre los movimientos mixtos; y
- Proporcionar un panorama general de la situación concreta de cada país, destacar las buenas prácticas, y dar una guía paso a paso sobre las principales actividades que serán llevadas a cabo por los actores pertinentes, incluyendo al ACNUR.

Para mayores detalles ver:

**Anexo 11** – Matriz nacional del Plan de los 10 Puntos

## 1.3. Cooperación a nivel internacional

La cooperación a nivel internacional ofrece una oportunidad para reunir a muchos actores diferentes, incluyendo a aquellos de los niveles nacional y regional, para desarrollar respuestas integrales y coordinadas a los movimientos mixtos. Esto puede incluir la elaboración de directrices o principios comunes, o el intercambio de experiencias y retos que enfrentan diferentes países y regiones. En las circunstancias apropiadas, la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida entre los Estados en el plano internacional pueden ser necesarias, como parte de un enfoque integral, para abordar situaciones específicas de movimientos mixtos que afecten a una región en particular.

### INICIATIVA DE BERNA Y LA AGENDA INTERNACIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN 2001 – 2007

#### A. Antecedentes y fundamentos

La Iniciativa Berna, un proceso consultivo de los Estados, fue creado en 2001 por la Oficina Federal de Migración del gobierno de Suiza con motivo del Simposio Internacional sobre Migración (“Berna I”). Un segundo Simposio Internacional sobre Migración se organizó en el año 2004 (“Berna II”). La iniciativa tuvo como objetivo fortalecer la cooperación para la gestión de la migración a nivel nacional, regional y mundial. Esto permitió a los gobiernos y a las partes interesadas compartir sus prioridades e identificar objetivos comunes basados en las nociones de cooperación, mutuo entendimiento, alianzas, participación, equilibrio y previsibilidad.

#### B. Actores

- Berna I (80 funcionarios gubernamentales y expertos de organismos internacionales, ONG y la academia); y
- Berna II (300 participantes en representación de 120 gobiernos).

#### C. Acciones

- “Berna I” estableció metas e intereses comunes de todos los Estados participantes y se acordó, por medio de amplias consultas, desarrollar un marco de principios rectores sobre las prácticas efectivas en la gestión de la migración.
- Después del simposio, se celebraron cuatro consultas regionales en África, Europa y Asia Central, Asia y las Américas sobre temas relacionados con la evolución demográfica, el impacto de la globalización en la migración, la demanda de mano de obra extranjera, la migración irregular, la trata de personas y las cuestiones de género relacionadas con la migración<sup>5</sup>.
- Las consultas regionales condujeron a la finalización de un documento marco denominado Agenda internacional para la gestión de la migración (IAMM, por sus siglas en inglés), un sistema de referencia no vinculante y un marco de políticas dirigidos a facilitar la cooperación entre los Estados en la gestión de los movimientos de personas de manera ordenada y humana.
- Los debates en las consultas regionales nutrieron las conversaciones previas al Simposio Internacional sobre Migración (“Berna II”), que se centró en la cooperación entre los Estados en materia de migración y elaboró con más detalle el alcance de la IAMM.

<sup>5</sup> Las siguientes son las cuatro consultas regionales: Consultas intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración; Proceso Budapest; Proceso Puebla sobre migración; y el Diálogo sobre migración para el sur de África (MIDSA, por sus siglas en inglés).

## D. Evaluación

La Iniciativa de Berna demuestra las ventajas que se obtienen cuando los Estados participantes comparan sus marcos de políticas sobre cuestiones relacionadas con la migración. En su papel como países de origen, tránsito y destino, los Estados reconocieron que es posible identificar los intereses y perspectivas comunes en materia de migración, manteniendo las distintas prioridades nacionales.

La Agenda es un recurso valioso para quienes formulan políticas para abordar los desafíos de la migración internacional. Ha sido utilizada como herramienta de evaluación para revisar y desarrollar políticas nacionales de migración y como instrumento de capacitación y fortalecimiento institucional para los funcionarios de gobierno. También ha servido como instrumento para facilitar la cooperación interinstitucional a nivel nacional y ha proporcionado una base para la cooperación entre los Estados en materia de migración internacional.

## E. Más información

Se puede encontrar más información sobre la Iniciativa IAMM, las consultas regionales y los talleres que posteriormente se organizaron, en la página del Gobierno de Suiza: [www.bfm.admin.ch](http://www.bfm.admin.ch).

## PLAN GENERAL DE ACCIÓN PARA LOS REFUGIADOS DE INDOCHINA 1988 – 1997

### A. Antecedentes y fundamento

El Plan General de Acción para Indochina (CPA, por sus siglas en inglés) se basó en los principios de cooperación, solidaridad y responsabilidad compartida entre países de origen, países de primer asilo y países de reasentamiento. Fue desarrollado como un mecanismo para hacer frente a la gran afluencia de balseiros de Vietnam en el sureste de Asia.

Los objetivos del CPA incluyen:

- Desarrollar un Programa de salidas organizadas para evitar salidas clandestinas desde Vietnam;
- Garantizar el asilo temporal en los países de primer asilo en la región;
- Facilitar la recepción y la determinación individual de la condición a todos los recién llegados a la región;
- Organizar el reasentamiento en terceros países para los refugiados reconocidos; y
- Facilitar el retorno de quienes no son refugiados a sus países de origen.

El CPA proporcionó un marco internacional para gestionar una gran afluencia de flujos mixtos y para encontrar soluciones duraderas para los refugiados reconocidos, así como medidas adecuadas para las personas que no eran refugiadas de conformidad con las normas internacionales.

### B. Actores

- OIM;
- Representantes de 75 Estados, incluyendo países de origen, países de destino y países de reasentamiento; y
- ACNUR.

## C. Acciones

- Implementar procedimientos regulares de salida y programas de migración en el marco del Programa de Salidas Organizadas para evitar las salidas clandestinas y los movimientos irregulares desde Vietnam;
- Realizar campañas en los medios, y facilitar las consultas entre los países de origen y los países de destino;
- Aumentar la concienciación sobre los peligros que los movimientos irregulares conllevan mediante campañas masivas de información dirigidas a las personas que viajan dentro de los flujos mixtos;
- Negociar la concesión de asilo temporal y determinación individual de la condición del estatuto (selección) a todos los recién llegados en los países de primer asilo en la región;
- Negociar acuerdos de readmisión, y promover la cooperación entre los países de la región;
- Facilitar la celebración de un memorando de entendimiento entre el ACNUR y Vietnam sobre la repatriación de las personas que no se hallan en necesidad de protección internacional;
- Fomentar la repatriación voluntaria de las personas que no están en necesidad de protección internacional, e implementar retornos organizados;
- Proteger e identificar a los niños no acompañados o separados, y realizar evaluaciones previas al retorno y monitoreo posterior al retorno, incluyendo visitas a domicilio;
- Organizar y facilitar el reasentamiento en terceros países para los refugiados reconocidos; y
- Movilizar el apoyo político para las iniciativas de desarrollo y las actividades de reintegración en Vietnam, incluido el seguimiento de las actividades de reintegración.

## D. Evaluación

El CPA fue el primer proceso internacional que proporcionó soluciones integrales a las personas que viajan dentro de los flujos mixtos. Fue también uno de los primeros ejemplos donde el país de origen se convirtió en un actor fundamental en las negociaciones. Con el apoyo del ACNUR, la CPA logró un mayor acceso a la protección internacional y propuso el reasentamiento como solución duradera para los refugiados reconocidos. El Programa de Salidas Organizadas promovió la migración regular como una alternativa a las salidas irregulares desde Vietnam. La participación del ACNUR y la OIM en el retorno de los solicitantes de asilo rechazados y el seguimiento posterior al retorno fue parte integral del logro de los objetivos del CPA.

Sin embargo, el CPA no estuvo libre de complicaciones. El CPA fue una de las operaciones del ACNUR con mayor exigencia laboral. Esto se vio agravado por el reto de incorporar conceptos relacionados con los refugiados (por ejemplo, la voluntariedad de retorno) a situaciones que no eran de refugiados lo que, a su vez, dio lugar a retrasos innecesarios y prolongados. Además, se presentaron casos de retorno no voluntario que ponían en dificultad el mandato humanitario del ACNUR. A pesar de los desafíos, el CPA demostró que la participación activa de los actores en todas las fases del ciclo de desplazamiento puede contribuir a la protección de los refugiados y a la integridad del proceso de asilo.

## E. Más información

**Anexo 12** – Asamblea General de la ONU, Declaración y Plan General de Acción de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Indochinos. Informe del Secretario General, A/44/523, 22 de septiembre 1989

Ver Towle, R. “Procesos y críticas del Plan General de Acción de Indochina: ¿Un Instrumento Internacional de distribución de la carga?”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 18, 2006, p. 537.

## Otros ejemplos de cooperación mundial sobre migración

- **Grupo Mundial sobre Migración**  
([www.iom.int/jahia/Jahia/partnerships/intergovernmental-organizations/global-migration-group/lang/es](http://www.iom.int/jahia/Jahia/partnerships/intergovernmental-organizations/global-migration-group/lang/es))
- **Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo**  
([www.gfmd.org/es.html](http://www.gfmd.org/es.html))
- **Diálogo de Alto Nivel del ACNUR, 2007**  
([www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=8152](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=8152))
- **Diálogo sobre Migración Internacional. OIM**  
([www.newwebsite.iom.int/jahia/Jahia/international-dialogue-migration](http://www.newwebsite.iom.int/jahia/Jahia/international-dialogue-migration))

## Referencias seleccionadas

### Documentos legales y de políticas

ACNUR, *Conclusión del Comité Ejecutivo*, No. 22 (XXXII) Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala, 1981, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0533>

ACNUR, *Conclusión del Comité Ejecutivo*, No. 52 (XXXIX) La solidaridad internacional y la protección de los refugiados, 1988, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0563>

ACNUR, *Conclusión del Comité Ejecutivo*, No. 62 (XLI) Nota sobre la protección internacional, 1990, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0573>

ACNUR, *Conclusión del Comité Ejecutivo*, No. 80 (XLVII) Enfoques globales y regionales en un marco de protección, 1996, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0591>

ACNUR, *Conclusión del Comité Ejecutivo*, No. 100 (LV) Cooperación internacional y la distribución de la carga y las responsabilidades en las situaciones de desplazamientos en gran escala, 2004, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3043>

ACNUR, *Enfoques integrales para resolver en forma más sistemática los problemas de los refugiados*, FORUM/2004/7, 16 de septiembre de 2004, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7448>

ACNUR, *Tema Anual. La solidaridad internacional y el reparto de la carga en todos sus aspectos: Responsabilidades nacionales, regionales e internacionales para con los refugiados*, A/AC.96/904, 7 de septiembre de 1998, disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1748.pdf?view=1>

### Bibliografía

Betts, A., "Planes Integrales de Acción: Conclusiones de CIREFCA y del CPA para Indochina", *ACNUR New Issues in Refugee Research Working Paper No. 120*, 2006, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/43eb6a152.html](http://www.unhcr.org/43eb6a152.html).

Boswell, C., "La responsabilidad compartida en la nueva era de la migración", *Migration Information Source*, 2003, disponible en inglés en:

<http://www.migrationinformation.org/feature/display.cfm?ID=173>

Suhrke, A., "La responsabilidad compartida durante emergencias de refugiados: La lógica de la acción colectiva frente a la acción nacional", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 11, No. 4 1998, págs. 396-415, disponible en inglés.



# Recolección de información y análisis

## CAPÍTULO 2

The image shows a registration form with two photos of a man, each labeled 'DSC06358'. The form is titled 'نموذج تسجيل' (Registration Form). The fields are as follows:

- رقم الحالة: / التاريخ: / رقم البطاقة:
- الاسم الأول: اسم الأب: اسم الجد:
- الجنس:  ذكر  أنثى
- اسم المحافظة: تاريخ ومحل الميلاد: اسم المدينة: اسم القرية:
- الحالة الاجتماعية:  عازب  متزوج  مطلق  العشيبة:
- السلالة العرقية: القبيلة: المستوى التعليمي: المهنة:
- عدد أفراد الأسرة في هذه الاستمارة: هل تعمل حالياً؟  نعم  لا
- سبب طلب الاسم: هل ترغب في الاسم؟  لا  نعم
- اسم المنطقة: الوقت الممنوح للمرافقين في هذا الاسم الكامل:



## Contenido

Introducción	52
Puesta en marcha de la recolección de información y análisis: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios	54
<b>2.1. Definición del objetivo, alcance y metodología de la recolección de información</b>	<b>55</b>
Directriz sobre la recolección de información sobre migración ( <i>herramienta operativa</i> )	55
<b>2.2. Garantías para la protección de información</b>	<b>57</b>
Instrumentos que señalan las normas de protección de la información ( <i>herramienta operativa</i> )	57
<b>2.3. Recolectar información en colaboración con los socios, su análisis y uso en la decisión de políticas</b>	<b>58</b>
<b>2.3.1. A nivel nacional</b>	<b>58</b>
Somalia: Iniciativa para el rastreo de los movimientos de población	58
Yemen: Sitio Web del Grupo de trabajo sobre movimientos mixtos	60
Zambia: Censo nacional sobre población y vivienda: Cuestionario de buenas prácticas del Censo	61
<b>2.3.2. A nivel regional</b>	<b>63</b>
Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP): Programa del Observatorio sobre migración al interno de ACP	63
África, Medio Oriente y región mediterránea: Mapa interactivo sobre migración (I-Map)	63
Europa del este y Asia Central: Mecanismo de intercambio de información (DSM, por sus siglas en inglés): Programa para la creación de un modelo general para la recolección, intercambio y aplicación de la información relacionada con la migración	65
Europa: Proyecto Clandestino sobre migración irregular	66
América Latina: Investigación de la migración internacional en Latinoamérica, Proyecto (IMILA)	68
Otros ejemplos de bases de datos en las Américas	69
Región mediterránea: Programa regional de estadísticas, Sector de migración	70
<b>2.3.3. A nivel mundial</b>	<b>71</b>
Base de datos mundial sobre trata de personas de la OIM	71
Bases de datos adicionales sobre migración ( <i>herramienta operativa</i> )	73
Referencias seleccionadas	75

## Introducción

La recolección de información y análisis es esencial para entender y desarrollar las respuestas adecuadas a los movimientos mixtos. La información precisa y actualizada puede ayudar a evaluar la magnitud y las tendencias de los movimientos mixtos para establecer un perfil básico de las personas que lleguen dentro de los movimientos mixtos, con el fin de identificar las rutas de viaje y los medios de transporte, y diseñar, implementar y evaluar las políticas de respuesta y las intervenciones programáticas.

La recolección de información sobre los movimientos mixtos puede ser un reto. El viaje es frecuentemente clandestino y pocos gobiernos recolectan información, incluso sobre movimientos regulares. Las entidades que reúnen información sobre migración a menudo lo hacen de forma independiente con el fin de satisfacer sus propios objetivos. Pueden utilizar diferentes definiciones, criterios y parámetros, por lo que es difícil desglosar la información o compartirla sin distorsionar los resultados. La recolección de información comparable y el establecimiento de acuerdos sobre la recolección de información y análisis en colaboración con diferentes actores, pueden abordar tales desafíos.

La calidad y el valor de cualquier ejercicio de recolección de información se ven reforzados si, de antemano, se establecen claramente los siguientes elementos:

- Finalidad, alcance y metodología del ejercicio de recolección de información;
- Variables e indicadores estadísticos relevantes<sup>1</sup> (por ejemplo, edad, sexo, país de origen);
- Herramientas de recolección de información (por ejemplo, cuestionarios, encuestas, evaluaciones participativas); y
- Parámetros para la recolección e intercambio de información, tales como la inclusión de garantías para preservar la privacidad, la confidencialidad y la seguridad de la información personal de acuerdo con las normas de recolección de información<sup>2</sup>.

Las distintas categorías de información pueden ser relevantes para comprender mejor los movimientos mixtos. Estas categorías pueden incluir:

- Información sobre la dimensión de los movimientos mixtos;
- Perfil de las personas involucradas (edad, sexo, estado civil, si las personas están viajando solas o con miembros de la familia);
- Diferentes grupos involucrados en un movimiento mixto (por ejemplo, solicitantes de asilo, víctimas de trata de personas, niños no acompañados o separados, o personas de determinados países de origen);
- Rutas de viaje, medios de transporte, puntos de ingreso y de tránsito, el uso de traficantes/facilitadores;

---

1 Un indicador proporciona o "indica" las circunstancias imperantes en un determinado lugar, en un momento dado o durante un intervalo de tiempo. Por lo general, pero no siempre, es un número o porcentaje que se puede utilizar para extrapolar múltiples resultados. Por ejemplo, un indicador que registra el número de niñas que asisten a la escuela podría ser utilizado para evaluar las futuras ganancias potenciales de una población, la tasa de alfabetización de mujeres, los derechos de la mujer y temas de salud de las mujeres.

2 Independientemente de los fines para los que se recolecta información, generalmente el análisis de la información se limita a los datos estadísticos, no personales. Si el análisis de los datos personales es necesario, se debe solicitar el consentimiento de la persona en cuestión.

- Motivaciones para el viaje o para el desplazamiento; y
- Desafíos de protección y las posibles soluciones duraderas.

La recolección de información tanto “cualitativa” como “cuantitativa” puede ser útil para comprender la complejidad de los movimientos mixtos. La información cualitativa no es mensurable. Esta captura sentimientos, experiencia personal, actitudes e intenciones. Puede ser obtenida de fuentes tales como grupos focales, entrevistas, textos narrativos e informes. Puede ser útil para comprender el contexto cultural o para crear información de referencia. Por otra parte, la información cuantitativa, que es numérica y mensurable, permite una evaluación objetiva de una situación a fin de compararla con otra y hacer el seguimiento de las condiciones dentro de la misma situación con el correr del tiempo. Se produce mediante la observación y la medición de las cosas que se pueden contar o calcular.

La recolección de “información primaria” (es decir, información recolectada directamente de los individuos, con un fin específico y usando métodos como entrevistas y cuestionarios), siempre que sea posible, permite un análisis más profundo y amplio. La información primaria se puede recolectar en los puntos de partida, puntos de ingreso y centros de acogida. Por ejemplo, son particularmente útiles los ejercicios para “identificar perfiles” y los resultados de entrevistas individuales llevadas a cabo durante los procedimientos de solicitud de asilo (como se señala en el capítulo 5). Además, la información secundaria (es decir, información recopilada por fuentes de información existentes y que puede haber sido recolectada para otros fines) también puede estar disponible y lista para su análisis.

La recolección de información utilizando diferentes tipos de metodologías (es decir, primaria, secundaria, cualitativa y cuantitativa) puede ayudar a garantizar que se está obteniendo información precisa y completa sobre la situación particular de un movimiento mixto. Sin embargo, para que la información indique adecuadamente el desarrollo de políticas y las respuestas a los movimientos mixtos, se requiere que sea procesada y analizada.

## Puesta en marcha de la recolección de información y análisis: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

### Sugerencias para las partes interesadas

- Planear la finalidad y el alcance de la recolección de información, desarrollar las herramientas y directrices necesarias, y definir claramente los objetivos, metodología, confidencialidad y las garantías de protección de la información antes del inicio del ejercicio de recolección de información.
- Identificar las categorías de la información que debe recolectarse e incluir todos los componentes relativos a los movimientos mixtos, incluyendo las cuestiones relacionadas con refugiados.
- Desarrollar bases de datos para almacenar la información de forma sistemática, para comprender los movimientos mixtos en regiones específicas y para sustentar la formulación de políticas.
- Compilar otra información primaria o secundaria pertinente, incluyendo la recolección de información de diversas instituciones a nivel nacional (por ejemplo, censos de población, encuestas y entrevistas).
- Garantizar que la información sea correcta, pertinente y actualizada.
- Analizar la información y las variables esenciales en una tabulación cruzada para prever rutas de viaje, puntos de ingreso y de tránsito, movimientos actuales y posibles necesidades de protección.
- Desarrollar estrategias nacionales y regionales además de políticas sensibles a la protección, sobre la base de la información cuantitativa y cualitativa recolectada, con el fin de hacer frente a los movimientos mixtos.
- Mejorar los canales de comunicación entre las partes interesadas pertinentes para compartir la información, intercambiar datos estadísticos no personales y crear acuerdos para el intercambio de información.
- Desarrollar mecanismos para asegurar que la información recolectada por las diferentes partes interesadas sea comparable.

### Apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

- Ayudar a desarrollar ejercicios de recolección de información para los movimientos mixtos, incluyendo la identificación de una metodología adecuada.
- Capacitar a los funcionarios gubernamentales y a los socios sobre los métodos para la recolección precisa y fiable de información, el procesamiento y el análisis, y los parámetros para el intercambio de información.
- Abogar para la inclusión de refugiados y otras personas de interés para el ACNUR en la recolección de información y análisis.
- Brindar orientación sobre la utilización de la información para que nutran la formulación de políticas y las respuestas adecuadas para los movimientos mixtos.

- Contribuir a la información recolectada con información anónima obtenida durante procesos y procedimientos del ACNUR (incluyendo la base de datos de registro ProGres, la cual recopila, almacena, actualiza y gestiona la información de los refugiados como parte de una “estrategia integrada de gestión de la información de población”) desde la fase inicial del desplazamiento hasta la prestación de soluciones duraderas.

## 2.1. Definición del objetivo, alcance y metodología de la recolección de información

Antes de comenzar un ejercicio de recolección de información, deben ser claramente establecidos sus objetivos, alcance, metodología y garantías de protección de información. Serán relevantes factores como el contexto nacional y regional, así como la investigación y la información existente sobre migración y asuntos relacionados con los refugiados. Por ejemplo, la información de la migración internacional se puede utilizar para extrapolar el número de personas necesitadas de protección internacional en un país determinado. También se puede utilizar para evaluar los patrones y las tendencias migratorias. La orientación sobre la mejor manera de recolectar la información de la migración internacional y cómo respetar el derecho a la privacidad se puede encontrar, entre otros, en las fuentes indicadas a continuación.

### Orientación en la recolección de datos sobre migración



#### Recomendaciones de la ONU sobre estadísticas de migración internacional

Las Recomendaciones de la ONU sobre Estadísticas de las Migraciones Internacionales, Revisión 1 (ONU, Nueva York, 1998) ofrecen un marco integral para la recolección de información estadística sobre migración internacional e incluyen una serie de cuadros sobre flujos, estándares y estadísticas de asilo.

Estas recomendaciones se basaron en extensas consultas con expertos nacionales y con la colaboración de organizaciones internacionales, incluyendo el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DAES), el ACNUR, la OIT, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Eurostat, la oficina de estadísticas de las Comunidades Europeas. Las recomendaciones están dirigidas a promover un mejor entendimiento de los flujos migratorios con base en la aplicación de definiciones y fuentes de información nacionales ya existentes. Entre las fuentes de información claves mencionadas en el documento están las administrativas, tales como permisos de residencia emitidos por categoría de visa, de los cuales se puede inferir información de flujos anuales migratorios.

Ver: [http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM\\_58rev1s.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1s.pdf).

#### Principios y recomendaciones de la ONU para censos de población y vivienda

Los Principios y recomendaciones de la ONU para censos de población y vivienda, Revisión 2 (ONU, Nueva York, 2008) son la principal guía para la recolección de información básica sobre migración (es decir, la población total de migrantes internacionales que residen en un lugar determinado, en una fecha determinada). Los principios y recomendaciones revisadas se desarrollaron para el Censo de 2010 con el fin de recolectar un amplio conjunto de datos a nivel de país y elaborar un conjunto mínimo de datos estandarizados de migración entre países y territorios. Incluye, la metodología y la tecnología del Censo que se pueden utilizar, la confidencialidad, la garantía de calidad, los metadatos, la evaluación de la cobertura y la calidad, las operaciones en el terreno y el procesamiento de datos.

La información recolectada en los censos capturan los datos genéricos de una población determinada. Constituyen la fuente más completa de información comparable a nivel internacional en materia de migración y son ampliamente utilizadas para el análisis de las tendencias y patrones migratorios. Sin embargo, los censos sólo se realizan una vez cada 10 años, limitando la información que pueda ser adquirida. Por ejemplo, la información obtenida a través de un censo no siempre refleja la dinámica de los movimientos mixtos.

Los principios y recomendaciones están disponibles en:

[http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm\\_67Rev2s.pdf](http://unstats.un.org/unsd/publication/seriesM/seriesm_67Rev2s.pdf).

### **Reglamento (CE) N° 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de julio de 2007 sobre las estadísticas comunitarias sobre migración y protección internacional**

El Reglamento de la CE sobre las estadísticas comunitarias sobre migración y protección internacional establece normas comunes para las estadísticas integrales de la CE sobre inmigración y sobre los procedimientos administrativos y judiciales relacionados con la migración y el asilo. Los Estados miembros están obligados a facilitar a Eurostat (Oficina de estadísticas de las Comunidades Europeas) las estadísticas sobre el número de migrantes que se trasladan por su territorio; la cantidad de solicitantes de protección internacional; las personas que han presentado solicitudes que están siendo consideradas por las autoridades nacionales; solicitantes de asilo rechazados; reconocimientos de la condición de refugiado; estatuto de protección subsidiaria y temporal; menores no acompañados; aplicaciones y transferencias contempladas en el Reglamento Dublín II; y las personas seleccionadas para su reinstalación en el Estado miembro.

Los Estados miembros también deben proporcionar a Eurostat estadísticas sobre temas como el número de ciudadanos de terceros países a quienes se les ha impedido la entrada al territorio del Estado miembro en una frontera externa y aquellos que han sido encontrados en condiciones de permanencia ilegal dentro del territorio del Estado miembro, así como las estadísticas sobre el número de decisiones administrativas o judiciales que impongan la salida del territorio y el número de nacionales de terceros países que han sido retornados a sus países de origen, países en tránsito o terceros países.

Ver:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2007:199:0023:0029:ES:PDF>.

### **Informe de la Comisión sobre información migratoria internacional para políticas e investigación sobre desarrollo: Los migrantes cuentan: Cinco pasos para la obtención de mejor información migratoria**

Esta publicación de 2009 es producto de una reunión que congregó a un grupo de expertos internacionales de las agencias de la ONU, otras organizaciones internacionales y la academia para el desarrollo de acciones políticas prácticas y factibles para ayudar a ampliar la cantidad y la calidad de la información sobre migración a disposición de los responsables de la elaboración de políticas y los investigadores.

El informe describe cinco recomendaciones esenciales que deben ser usadas como modelo para la recolección de información sobre la migración internacional: realizar preguntas de censo básicas y poner respuestas tabuladas al alcance del público; recolectar y publicar información administrativa existente; centralizar encuestas sobre población activa; proporcionar acceso a microdatos, no sólo tabulaciones; incluir módulos de migración en un mayor número de las encuestas a hogares existentes.

Las cinco recomendaciones proponen pasos a corto plazo y a bajo coste para mejorar la capacidad institucional nacional, utilizar las fuentes de información existentes, difundir los datos de migración y formular políticas basadas en la evidencia. Sin embargo, el informe no se refiere a las estrategias a más largo plazo que son necesarias para recopilar, almacenar, analizar y difundir la información sobre migración. En su lugar, toma nota de que el compromiso debe partir de los gobiernos mediante el desarrollo de grupos de trabajo nacionales.

**Anexo 1** – Informe de la Comisión sobre información migratoria internacional para políticas e investigación sobre desarrollo: *Los migrantes cuentan: Cinco pasos para la obtención de mejor información migratoria*, Centro para el Desarrollo Global, 2009

## 2.2. Garantías para la protección de información

Son necesarias garantías en la recolección y el intercambio de información con el fin de preservar la privacidad, confidencialidad y seguridad de la información personal de acuerdo con los estándares de recolección de información. Los principios básicos de protección de información se describen en las fuentes indicadas a continuación.

### Instrumentos que contienen las normas para la protección de información



**Directrices para la regulación de los archivos de datos personales informatizados** (aprobadas por la Asamblea General el 14 de diciembre de 1990) establecen las normas internacionalmente aceptadas sobre protección de la recopilación, procesamiento y difusión de datos personales. Las garantías mínimas que deben ser proporcionadas se resumen en los principios de protección de datos básicos, entre otros: legalidad y lealtad, exactitud, especificación de la finalidad, acceso de la persona interesada, no discriminación, seguridad de los datos y parámetros para el flujo transfronterizo de datos.

Ver: [www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/organismos\\_internacionales/naciones\\_unidas/common/pdfs/D.3BIS-cp--Directrices-de-Proteccion-de-Datos-de-la-ONU.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/organismos_internacionales/naciones_unidas/common/pdfs/D.3BIS-cp--Directrices-de-Proteccion-de-Datos-de-la-ONU.pdf).

**El Convenio del Consejo de Europa para la protección de las personas con respecto al tratamiento automatizado de datos de carácter personal** (Convenio No. 108, vigente desde 1985) tiene por objeto garantizar y respetar los derechos y las libertades fundamentales y, en particular, el derecho a la privacidad de todas las personas en el territorio de la UE. Se destacan, entre otros, los principios básicos de protección de datos, las disposiciones para el intercambio de datos a través de fronteras nacionales y la cooperación entre las partes.

Véase: [www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/consejo\\_europa/convenios/common/pdfs/B.28-cp--CONVENIO-N-108-DEL-CONSEJO-DE-EUROPA.pdf](http://www.agpd.es/portalwebAGPD/canaldocumentacion/legislacion/consejo_europa/convenios/common/pdfs/B.28-cp--CONVENIO-N-108-DEL-CONSEJO-DE-EUROPA.pdf).

**La Directiva relativa a la protección de las personas físicas en lo que respecta al tratamiento de datos personales y a la libre circulación de estos datos** (Directiva 95/46/CE del 24 de octubre de 1994) ofrece el más completo conjunto de directrices sobre la protección de datos. Su objetivo es proteger el derecho fundamental a la privacidad subrayando las normas necesarias para el procesamiento de los datos personales y las condiciones para el libre flujo de datos a través de las fronteras.

Ver: [http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/95-46-ce/dir1995-46\\_part1\\_es.pdf](http://ec.europa.eu/justice/policies/privacy/docs/95-46-ce/dir1995-46_part1_es.pdf).

**Las Directrices de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) sobre protección de la privacidad y flujos transfronterizos de datos personales** (adoptada por los Estados miembros de la OCDE el 23 de septiembre de 1980) representan un consenso internacional sobre la orientación general relativa a la recopilación y gestión de datos personales. Se resaltan los principios fundamentales de protección de datos y permite evitar restricciones innecesarias a los flujos transfronterizos de datos.

Ver: <http://www.oecd.org/dataoecd/16/51/15590267.pdf>.

## 2.3. Recolectar información en colaboración con los socios, su análisis y uso en la decisión de políticas

La información sobre movimientos mixtos puede ser recopilada a través de entrevistas individuales, censos, registros, archivos administrativos y encuestas. Debido a las dificultades para estimar las dimensiones y características de una población irregular, utilizar una mezcla de fuentes de información puede ayudar a obtener estimaciones razonablemente precisas.

### 2.3.1. A nivel nacional

#### SOMALIA: INICIATIVA PARA EL RASTREO DE LOS MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN 2006 – PRESENTE



##### A. Antecedentes y fundamentos

La iniciativa de rastreo de movimientos de población (PMT, por sus siglas en inglés) fue desarrollada por el ACNUR en Somalia a mediados de 2006, en respuesta al movimiento de los desplazados como resultado de una sequía en el sur y centro de Somalia. La iniciativa PMT captura información de los movimientos de individuos y poblaciones desplazadas internamente de manera sistemática y, por primera vez, proporciona información confiable y estandarizada PDI en Somalia, incluso en zonas con poco o ningún acceso humanitario. A mediados de 2008, el PMT se fortaleció al examinar las cuestiones relacionadas con movimientos mixtos, incluyendo el destino final y las posibles maneras en que los recién llegados se las arreglan para sobrellevar la situación.

##### B. Actores

- Red de más de 60 ONG locales que trabajan derechos humanos en Somalia;
- Redes de Monitoreo de la Protección de la ONU; y
- ACNUR.

##### C. Acciones

- Identificar nuevos socios de otras iniciativas, como la Red de monitoreo de la protección del ACNUR y la Red para el monitoreo de protección de la infancia de UNICEF;
- Proporcionar capacitación sobre la recopilación e intercambio de información relacionada con movimientos de población;

- Crear una base de datos PMT al principio del proyecto para mejorar y facilitar el ingreso de datos, análisis de datos y difusión de la información;
- Garantizar resultados estandarizados de la base de datos de la PMT, por ejemplo, la inclusión de actualizaciones semanales sobre las cifras básicas de desplazamiento en los informes mensuales del PMT, así como un resumen narrativo, una matriz de los movimientos, mapa de ubicación de las PDI y un archivo que se puede ver en Google Earth que muestra todos los movimientos, clasificados por mes y razón del movimiento, de PDI en Somalia desde enero de 2007;
- Proporcionar información periódica sobre las consultas ad hoc relacionadas con PDI y movimientos mixtos, así como cifras y patrones solicitados a diario por los interesados en la situación de Somalia; y
- Realizar un monitoreo de la población con el fin de verificar los movimientos de población y confirmar las cifras reales (debido a que el ACNUR previamente se basó en cifras proporcionadas por las autoridades locales, que no siempre fueron exactas).
- Además de las anteriores acciones, que están actualmente en aplicación, en 2008 se mejoró la forma de recolectar información del PMT así como la base de datos para recopilar información sobre las migraciones mixtas e identificar aquellos grupos de desplazados con intención de cruzar una frontera internacional, así como para recolectar más información relacionada con sus intenciones futuras.

#### D. Evaluación

El monitoreo de la población y los sistemas de rastreo de movimientos de población hacen parte de un sistema de alerta temprana que permite una mayor previsibilidad y mejora las respuestas humanitarias a PDI y movimientos mixtos. La ventaja de tener los datos del PMT almacenados en una base de datos en lugar de informes descriptivos es que pueden ser filtrados y ordenados en diversas maneras de acuerdo con las necesidades del usuario. Además, la base de datos se presta para la creación de tablas, cuadros, gráficos y mapas, que pueden ser efectivos para la difusión de información.

La iniciativa PMT ha proporcionado cifras relativamente exactas sobre las personas en movimiento, incluyendo medios estadísticos y basados en la evidencia para la priorización de las intervenciones relacionadas con PDI. La información es útil para fines de promoción y ha sido utilizada por el ACNUR para diversos propósitos, hasta a nivel del Secretario General y el Consejo de Seguridad. Ha dado elementos para comprender las poblaciones de migrantes, sus patrones de movimiento e intenciones, también ha reforzado el rol de actores relevantes a través de medidas de fortalecimiento institucional. El PMT también actúa como un detonante para la investigación de violaciones de derechos humanos y temas de protección que se manifiestan a través del proceso de rastreo.

#### E. Más información

**Anexo 2** – ACNUR, Iniciativa PMT. Preguntas frecuentes, 2007

## YEMEN: SITIO WEB DEL GRUPO DE TRABAJO SOBRE MIGRACIÓN MIXTA 2010 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

En mayo de 2010, el Consejo Danés para los Refugiados (DRC, por sus siglas en inglés) lanzó un sitio Web para reflejar la labor del Grupo de trabajo sobre migración mixta de Yemen (MMTF, por sus siglas en inglés), que tiene como objetivo desarrollar una respuesta integral y coordinada para abordar los movimientos mixtos que parten del Cuerno de África hacia Yemen y los movimientos van más allá de esta ruta.

### B. Actores

Miembros del MMTF de Yemen:

- RDC;
- Gobierno de Yemen;
- OIM;
- INTERSOS (ONG italiana);
- Associació Humanitària de Solidaritat (AHS);
- Save the Children-Suecia;
- PMA;
- UNICEF;
- ACNUR; y
- Media Luna Roja de Yemen.

### C. Acciones

Las principales secciones y características del sitio Web se indican a continuación.

- Actualizaciones de noticias que ofrecen una instantánea de las últimas noticias sobre los movimientos mixtos en la región;
- Relatos que resumen las más importantes tendencias y análisis en profundidad de los temas de actualidad;
- Una biblioteca con recursos completos que recopila informes e información sobre los movimientos mixtos;
- Informes de nuevas llegadas publicados mensualmente que proporcionan información estadística actualizada sobre el número de personas que llegan a las costas de Yemen y las últimas tendencias sobre movimientos mixtos;
- La información de fondo sobre el MMTF y el fenómeno de los movimientos mixtos da una idea de los fines y objetivos del MMTF y ofrece un panorama de las actividades realizadas;
- Las estadísticas sobre la identificación de los perfiles de los recién llegados y el registro en los centros de recepción se actualizan regularmente; y

- Dos bases de datos en línea proporcionan al usuario acceso a las estadísticas sobre el perfil de los recién llegados y el registro en los centros de acogida. La Base de datos de la RDC sobre el registro de nuevas llegadas proporciona acceso a los datos recogidos durante el registro inicial después de la llegada a las costas de Yemen desde el 1 septiembre de 2009, y el Sistema de gestión de información de INTER-SOS recaba información para fortalecer la capacidad de protección del ACNUR, otras agencias de la ONU y las ONG en Adén, el campamento de Kharaz y Sana'a.

#### D. Evaluación

El sitio Web del MMTF de Yemen es una herramienta valiosa que se basa en información proporcionada por los miembros del MMTF de Yemen. Proporciona información sobre las tendencias migratorias en la región, estadísticas sobre los movimientos mixtos hacia y a través de Yemen y las necesidades de protección de las personas que viajen dentro de los movimientos mixtos. El sitio Web está todavía en fase de desarrollo, y algunas de las secciones se completarán después de la retroalimentación que reciba de los miembros del MMTF.

#### E. Más información

Disponible en inglés en: [www.mmyemen.org](http://www.mmyemen.org).

### ZAMBIA: CENSO NACIONAL DE POBLACIÓN Y VIVIENDA BUENAS PRÁCTICAS EN EL CUESTIONARIO DEL CENSO 2000



#### A. Antecedentes y fundamentos

Desde el 16 de octubre al 15 noviembre de 2000, Zambia llevó a cabo exitosamente un censo nacional de población y vivienda usando formularios e indicadores estandarizados e incluyendo cuestiones relacionadas con migración. Los censos y las encuestas de hogares son la fuente más confiable de datos para la recopilación de indicadores demográficos y sociales en Zambia.

#### B. Actores

- Oficina Central de Estadística y otros departamentos del Gobierno de Zambia;
- Alumnos de 11 grado que fungieron como encuestadores y maestros de escuelas primarias quienes fueron los supervisores;
- Consejo de Exámenes de Zambia;
- Socios financieros y técnicos [es decir, Gobierno británico, Gobierno danés, Gobierno holandés, Gobierno alemán, Gobierno finlandés, Gobierno de Noruega, Gobierno de Japón, Agencia para el Desarrollo Internacional de los Estados Unidos (USAID), ACNUR, Fondo de Población de las Naciones Unidas (UNFPA) y la Universidad de Michigan];
- Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de Zambia; y
- Servicios de Datos e Investigación del Reino Unido.

#### C. Acciones

- Desarrollar dos cuestionarios diferentes, incluyendo cuestiones relacionadas con la migración (uno para recopilar la información del jefe de familia o apoderado y el otro para recopilar información personal detallada de cada miembro del hogar);

- Desarrollar dos cuestionarios diferentes, incluyendo cuestiones relacionadas con la migración (uno para recopilar la información del jefe de familia o apoderado y el otro para recopilar información personal detallada de cada miembro del hogar);
- Realizar el empadronamiento con la asistencia de un equipo compuesto por 30.000 empleados;
- Recopilar indicadores demográficos y sociales utilizando el cuestionario estandarizado de población;
- Codificar los cuestionarios y almacenar los datos recopilados en áreas de almacenamiento y en medios electrónicos;
- Diseñar una encuesta posterior a la enumeración a nivel nacional y provincial para evaluar la cobertura del censo y los errores de contenido seleccionados y para orientar a los usuarios con la exactitud de los datos recopilados;
- Subcontratar el componente de procesamiento de datos del censo con el Consejo de Exámenes de Zambia y los Servicios de Investigación y Datos del Reino Unido con el fin de fortalecer las capacidades de las instituciones locales;
- Analizar los datos cuantitativos recopilados, identificar los vacíos de información y recomendar el mejoramiento de la recolección y procesamiento de la información;
- Coordinar el análisis de los resultados del sector llevado a cabo por instituciones de investigación y oficinas de estadística con el fin de brindar información para la elaboración de políticas;
- Preparar un informe sobre el análisis de los datos desglosados por sexo, distrito, provincia y distribución porcentual;
- Redactar detallados informes analíticos y especializados que demuestren indicadores como esperanza de vida, mortalidad infantil, fertilidad, migración, indicadores de hogares, educación, estructuras demográficas y actividad económica; y
- Utilizar los datos disponibles para elaborar un modelo de marco más efectivo para la encuesta posterior a la enumeración de 2010.

#### D. Evaluación

Los cuestionarios son un modelo de buenas prácticas, sobre todo porque incluyen específicamente las cuestiones relacionadas con la migración. La información puede ser utilizada para identificar a las personas que necesitan protección y asistencia, y para brindar información para las respuestas a los movimientos mixtos.

El cuestionario del censo fue mejorado para el Censo de 2010 con el objeto de incluir preguntas adicionales (por ejemplo, razones para desplazarse, trabajo, estudio, asilo y reunificación familiar). Aunque el Censo de 2000 se llevó a cabo con éxito, se encontró una serie de limitaciones durante las operaciones de terreno y procesamiento de datos, tales como las condiciones climáticas y los problemas técnicos. El Censo de 2010 se basó en las lecciones aprendidas y destinadas a mejorar la recolección de información y análisis mediante la ampliación del ámbito de aplicación de los cuestionarios.

#### E. Más información

**Anexo 3** – República de Zambia, Formulario A: Cuestionario sobre las características generales de los hogares, 2000

**Anexo 4** – República de Zambia, Formulario B: Cuestionario sobre información personal, 2000

**Anexo 5** – República de Zambia, *Censo de Población y Vivienda de Zambia, 2000: Informe final*, 2003

### 2.3.2. A nivel regional

#### **Estados de África, del Caribe y del Pacífico (ACP): Programa del Observatorio sobre migración al interno de ACP:**

En octubre de 2010, el Observatorio sobre migración de los Estados de ACP celebró su evento de lanzamiento en Bruselas. El Observatorio ACP sobre migración es una iniciativa del Grupo de Secretarías de Estados de ACP, realizado por un consorcio de 15 socios y asociaciones dirigido por la OIM, con el apoyo financiero de la CE y la financiación adicional de Suiza. El Observatorio ACP sobre migración establecerá redes de investigación piloto en 12 países (Angola, Camerún, República Democrática del Congo, Haití, Kenia, Lesoto, Nigeria, Papúa Nueva Guinea, Senegal, Tanzania, Timor Leste, Trinidad y Tobago) en las seis regiones ACP (es decir, el Caribe, África Occidental, África Oriental, África Central, Sur de África y el Pacífico). Su objetivo es mejorar los métodos de recolección de información, intercambio y análisis sobre los flujos de migración Sur-Sur en los países ACP para mejorar el suministro de información para la toma de decisiones y el desarrollo de políticas. Las redes se compondrán de las principales partes interesadas a nivel nacional, quienes crean las políticas, la sociedad civil y la academia.

Se espera que el proyecto mejore las capacidades de investigación en los países de ACP que, a su vez, ayudarán a brindar información para la elaboración de políticas que mejoren las condiciones de los migrantes y fortalezcan los conocimientos sobre el nexo entre migración Sur-Sur y desarrollo. El objetivo final es que el Observatorio ACP sobre migraciones apoye la recolección de información relacionada con la migración, necesaria en los 79 Estados miembros de ACP.

Ver [www.acpmigration-obs.org](http://www.acpmigration-obs.org).

#### **ÁFRICA, EL MEDIO ORIENTE Y LA REGIÓN MEDITERRÁNEA: MAPA INTERACTIVO SOBRE MIGRACIÓN (I-MAP) 2008 – PRESENTE**

##### **A. Antecedentes y fundamentos**

En 2006 el Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM), la Oficina Europea de Policía (Europol) y FRONTEX, en el marco del Diálogo sobre las Migraciones de Tránsito en el Mediterráneo (MTM), desarrollaron una base de datos interactiva basada en la Web y presentada en forma de mapa interactivo (I-Map). Éste fue creado para ayudar a los Estados árabes y europeos socios así como las agencias socias a recopilar e intercambiar información sobre rutas y flujos migratorios en África, el Medio Oriente y la región mediterránea, así como apoyar el desarrollo y la ejecución de iniciativas de cooperación.

##### **B. Actores**

- Argelia, Egipto, Líbano, Libia, Marruecos, Siria, Túnez, Estados socios;
- Australia en calidad de Estado Observador;
- CE;
- EUROPOL;
- Estados miembros de la UE;

- FRONTEX;
- Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL);
- Noruega;
- Red Académica Odysseu;
- Suiza;
- Turquía;
- ACNUR; y
- La Oficina de las Naciones Unidas contra la droga y el delito (ONUDD).

NB: Existen planes para ampliar el proyecto I-Mapa a otros países, como Etiopía, Jordania, Malí, Mauritania, Níger y Senegal.

### **C. Acciones**

- Proporcionar una imagen geográfica visual de las rutas migratorias y los flujos de África, Oriente Medio y la región mediterránea;
- Mejorar el conocimiento sobre la composición de los movimientos migratorios irregulares;
- Recopilar información a través de cuestionarios completados por los Estados socios o de información recopilada en línea y permitir a los Estados y las organizaciones socios agregar información a medida de que surja;
- Crear una plataforma para intercambiar información sobre los movimientos migratorios y las rutas de tránsito;
- Proporcionar un análisis en profundidad de los elementos fundamentales de la gestión de la migración y vincular socios expertos que lleven a cabo evaluaciones cualitativas;
- Recopilar información sobre la interceptación y aprehensión, el análisis de los flujos irregulares, la trata y el tráfico, la recepción y la detención de migrantes irregulares, las cuestiones de asilo y protección, el retorno y la readmisión; y
- Utilizar la información recopilada para la investigación, análisis, planificación estratégica y formulación de políticas.

Algunas de las características de la herramienta MTM I-MAP son:

- Interfaz pública y segura con acceso restringido. Los usuarios que tienen acceso al área segura (Estados y agencias socios) pueden enviar comentarios y sugerencias al equipo de I-MAP y pueden llenar el cuestionario del MTM sobre migración irregular y la trata de personas.
- Tres idiomas de trabajo: Inglés, francés y árabe.
- Tres áreas de análisis: migración irregular (primera fase: en desarrollo); migración regular (próxima fase: desarrollo planificado) y migración y desarrollo (próxima fase: desarrollo planificado).
- Tres niveles de información: nacional, rutas de migración (regional), y centro de migración (local). Se agregó una cuarta categoría: perfiles legislativos.

## D. Evaluación

El MTM I-Map es valorado por todos los socios como una herramienta interactiva eficaz que permite visualizar las tendencias y los patrones migratorios. Además de graficar ilustradamente la información sobre los movimientos migratorios y promover la recolección e intercambio de información, es una herramienta para mejorar el diálogo y promover una mejor cooperación entre los Estados. El acceso a la capa del MTM I-Mapa sobre migración irregular solo está permitido a los Estados y organismos socios. Los terceros países no tienen acceso a la herramienta y se necesita la opinión unánime de todos los Estados socios para que un tercer Estado pueda tener acceso a la herramienta. El mantenimiento del I-MAP es caro, conlleva mucho trabajo y necesita que los socios aporten información actualizada y precisa. La sección sobre los aspectos de protección de la capa del I-Mapa sobre migración irregular podría fortalecerse reflejando mejor el carácter mixto de los movimientos irregulares. El MTM I-Map se encuentra todavía en su primera fase y aún puede mejorarse su desarrollo.

## E. Más información

Disponible en: [www.imap-migration.org/](http://www.imap-migration.org/).

**Anexo 6** – Diálogo sobre migración de tránsito en el Mediterráneo, *Documento de trabajo de los Estados socios árabes y europeos sobre la gestión conjunta de los flujos migratorios mixtos*, 2007

## EUROPA DEL ESTE Y ASIA CENTRAL: MECANISMO DE INTERCAMBIO DE DATOS (DSM): PROGRAMA PARA LA CREACIÓN DE UN MODELO GENERAL PARA LA RECOPIACIÓN, INTERCAMBIO Y APLICACIÓN DE DATOS RELACIONADOS CON MIGRACIÓN 2002



### A. Antecedentes y fundamentos

El Mecanismo de intercambio de datos (DSM, por sus siglas en inglés): Programa para la creación de un modelo general para la recopilación, intercambio y aplicación de datos relacionados con migración (“Mecanismo de intercambio de datos”) se diseñó a petición de los países de Europa del Este y Asia Central (EECA, por sus siglas en inglés) tras el taller sobre estructuras organizacionales, recopilación e intercambio de información relacionada con migración celebrada en julio de 2002 en Praga. El programa busca fomentar la capacidad y la apropiación nacional de datos relacionados con migración, mientras facilita el intercambio transfronterizo de datos estadísticos comparables.

### B. Actores

- Países en EECA;
- Servicio de Inmigración danés;
- Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos (OIDDH);
- OSCE;
- OIM; y
- Consultas Intergubernamentales sobre políticas en materia de asilo, refugiados y migración en Europa, América del Norte y Australia (CIG).

### C. Acciones

- A nivel nacional: Evaluar la actual recolección de información y los métodos de gestión, identificar la demanda de datos relacionados con migración en las agencias de gobierno, definir los indicadores estadísticos relacionados con migración y prestar asistencia técnica a los organismos nacionales de migración.
- A nivel regional: Organizar talleres técnicos para expertos en datos de los Estados participantes, identificar los vacíos en la recopilación de datos y desarrollar herramientas para recopilar y compartir datos compatibles.
- Recopilar datos de las fuentes existentes, como registros de ingreso y salida, censos de población y encuestas de hogares, para dar una idea de las tendencias migratorias.
- Crear un mecanismo de intercambio de datos para almacenar y compartir estadísticas relacionadas con migración y documentos sobre legislación y políticas a través de herramientas fáciles de usar.
- Realizar actividades de fortalecimiento institucional a través de pasantías para funcionarios públicos de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) y organizar un taller de “formación de formadores”.

### D. Evaluación

El Mecanismo de intercambio de datos es una herramienta única impulsada por los Estados que crea una plataforma para la cooperación regional y el intercambio de datos. Promueve el registro sistemático de datos sobre migración y ha dado pie al desarrollo de varias bases de datos nacionales, así como a acuerdos bilaterales y regionales de cooperación. El Mecanismo de intercambio de datos ha sido aplicado como programa piloto en los países participantes para recopilar y compartir los datos agregados disponibles, de acuerdo con los términos acordados. También se utiliza para proporcionar información para la formulación de políticas y como base para convocar grupos de trabajo, reuniones de expertos y consultas ad hoc a nivel nacional.

### E. Más información

Folden, C., Manke, M. y Mortensen, T., Intercambio de datos. Dónde empezar: Un nuevo enfoque de la migración de datos, OIM, 2007, disponible en inglés en: [http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&products\\_id=102](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&products_id=102)

## EUROPA: PROYECTO CLANDESTINO SOBRE MIGRACIÓN IRREGULAR 2007 – 2009

### A. Antecedentes y fundamentos

El Proyecto Clandestino sobre migración irregular, titulado: “Migración indocumentada, Contando lo incontable: Datos y tendencias en Europa” fue desarrollado para recopilar datos fiables sobre las tendencias en el movimiento irregular en toda Europa. Su objetivo es proporcionar un inventario de datos sobre flujos de migración en los países seleccionados de la UE, para analizar los datos comparativos recopilados y para desarrollar una metodología para el uso de datos en el contexto de la formulación de políticas migratorias.

## B. Actores

- Centro de Relaciones Internacionales (CIR), Polonia;
- Centro sobre migración, política y sociedad (COMPAS), Reino Unido;
- Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM), Austria;
- Instituto de Economía Internacional de Hamburgo (HWWI), Alemania;
- Fundación Helénica de Política Europea y Exterior (ELIAMEP);
- Plataforma para la Cooperación Internacional sobre Inmigrantes Indocumentados (PICUM), Bélgica;
- Tres países de tránsito fuera de la UE (Marruecos, Turquía y Ucrania); y
- Doce países europeos (Austria, República Checa, Francia, Alemania, Grecia, Hungría, Italia, Países Bajos, Polonia, Eslovaquia, España y Reino Unido).

## C. Acciones

- Recopilar los datos cuantitativos y las estimaciones disponibles para el período 2000-2007, revisar la literatura y las fuentes disponibles y entrevistar a expertos, responsables políticos y ONG más relevantes en cada país.
- Desarrollar una base de datos sobre migración irregular para almacenar la información recopilada, incluyendo reseñas generales, perfiles de países, cuadros detallados e información de fondo.
- Realizar controles diferenciados de datos cualitativos para garantizar que los datos sean comparables, confiables y actualizados.
- Estudiar los principales patrones de los movimientos irregulares que incluyan el sistema de asilo (en particular, solicitantes de asilo rechazados que no regresan a sus países de origen y/o aquellos que, de facto, no pueden ser expulsados), el ingreso legal de países que requieren o no visa, o el ingreso y permanencia legal mientras trabajan o están auto empleados, quebrantando las normas de inmigración.
- Redactar informes de país sobre los resultados en los 12 países europeos seleccionados, así como la estimación global de los movimientos irregulares en los 27 países de la UE.
- Estudiar las dinámicas y los mecanismos que afectan la migración irregular de tránsito en los tres países vecinos de la UE seleccionados.
- Desarrollar un conjunto de recomendaciones para apoyar a quienes realizan las políticas para que formulen nuevas políticas relacionadas con la migración irregular y favorezcan el diálogo científico entre expertos.
- Redactar notas sobre políticas subrayando la dimensión y las principales características demográficas de la migración irregular, los flujos de la migración geográfica, el cambio de estatus en la ruta de migración y el modo en que las políticas existentes afectan la migración irregular.

## D. Evaluación

La metodología de la investigación se centró en la recolección de información comparable. Fueron establecidas directrices éticas para garantizar que el ejercicio de recolección de información esté sujeto a garantías de protección de datos. La base de datos Clandestino proporciona un inventario de los datos recopilados y las estimaciones basadas en los informes nacionales e indicadores (por ejemplo, la composición de los grupos de migrantes irregulares en los países seleccionados, por edad, género, nacionalidad y los sectores económicos donde los migrantes regulares tienden a perder sus visas de trabajo). Los datos que sirvieron de base para un análisis en profundidad de los movimientos irregulares y diferentes puntos de entrada (por ejemplo, quedarse más visas y otras violaciones de las normas de inmigración). Los resultados de la investigación demostraron que el ingreso clandestino es la vía de entrada a la UE menos frecuente, y que mejorar las políticas de migración e implementar las leyes y regulaciones existentes podría reducir los patrones de ingreso irregular.

## E. Más información

**Anexo 7** – Proyecto Clandestino, Informe final, noviembre de 2009

Ver también la base de datos Clandestino disponible en inglés en:  
<http://irregular-migration.hwwi.net/>.

## América Latina: Proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) 1970 – Presente



El proyecto de Investigación de la Migración Internacional en Latinoamérica (IMILA) se utiliza como base para sistematizar, difundir, explicar y analizar la información recolectada en las visitas censales en la región desde la perspectiva de la migración. Los datos se utilizan para recopilar información básica, formular recomendaciones de políticas y analizar, entre otros, los patrones y las tendencias migratorias, perfiles de migrantes, migración de retorno y temas de género. El Proyecto IMILA se ha ampliado para incluir las estadísticas de los censos de población y vivienda de 20 países de América Latina y el Caribe de habla Inglesa. Ahora también incluye las estadísticas de los emigrantes de América Latina y el Caribe que han sido incluidos en los censos realizados fuera de la región.

El Proyecto IMILA demuestra las ventajas de la cooperación en la región y permite el intercambio de información para determinar la magnitud y características de la migración en América Latina y el Caribe. Los datos censales son la fuente más diversa de información disponible. Puesto que los datos del censo sólo se recopilan una vez cada 10 años, el análisis se limita a las variables incorporadas en las visitas censales.

A pesar de estas limitaciones, la Unión Internacional para el Estudio Científico de la Población (UIECP) y diversas organizaciones internacionales han reconocido el Proyecto IMILA como un ejemplo único de sistematización de datos para reflejar las tendencias y los patrones de la migración internacional y han recomendado a otras regiones que adelanten iniciativas similares. El Proyecto IMILA también ha sido instrumental en el desarrollo de estrategias e intervenciones regionales.

Más información en: [www.eclac.cl/celade](http://www.eclac.cl/celade).

Ver también: Martínez Pizarro, J., “Proyecto realizado por el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CELADE), la División de Población de la Comisión Económica para América Latina y El Caribe (CEPAL)”, Documento presentado en el Seminario Técnico Conjunto de la OEA y la OCDE sobre el Sistema Continuo de Reportes de la OEA sobre migración laboral para las Américas, (SICREMI), 17 de marzo de 2009, disponible en: [www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/documentosdetrabajo/7/36587/P36587.xml&xsl=/celade/tpl-i/p38f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom\\_mig.xslt](http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/celade/noticias/documentosdetrabajo/7/36587/P36587.xml&xsl=/celade/tpl-i/p38f.xsl&base=/celade/tpl/top-bottom_mig.xslt).

## Otros ejemplos de bases de datos en las Américas

### **Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES) 2001 – Presente**

SIEMMES ha sido creado para monitorear la magnitud y las características de los movimientos migratorios desde, hacia y a través de los países centroamericanos y México. Los datos se recopilaron de registros de salida, censos y encuestas de población en la región y se utilizan para monitorear los movimientos migratorios, incluyendo los movimientos entre regiones, y para facilitar la elaboración de políticas regionales. La base de datos también se utiliza para prestar asistencia técnica y para fomentar el fortalecimiento institucional de los departamentos de migración y las instituciones de estadística a nivel nacional. Permite la sincronización de los datos relacionados con la migración de diferentes fuentes estadísticas, y de indicadores comparables a ser desarrollados en función del número de no nacionales en el país, permisos de trabajo concedidos y cruces de fronteras. Los datos sobre asilo y la determinación de la condición de refugiado son proporcionados por el ACNUR.

Más información está disponible en: [www.siemmes.una.ac.cr](http://www.siemmes.una.ac.cr).

### **Sistema de Información Continua sobre Migración Laboral (SICREMI)**

El SICREMI (Sistema Continuo de Reportes sobre Migración) es un proyecto piloto que tiene como objetivo desarrollar indicadores para la recopilación de manera estandarizada, comparable, confiable y actualizada sobre los movimientos migratorios en la región. La primera fase del proyecto se centró en la recolección de información en 10 países, basándose en sus experiencias como países de origen, tránsito y destino. El proyecto será replicado en 10 países más en la segunda fase, y la tercera fase tendrá como objetivo incluir a todos los demás países de la región.

**Anexo 8** – SICREMI, Folleto: Sistema Continuo de Reportes sobre Migración

**REGION MEDITERRANEA:  
PROGRAMA REGIONAL DE ESTADÍSTICAS: SECTOR  
MIGRATORIO  
1999 – PRESENTE**



**A. Antecedentes y fundamentos**

La implementación del Programa Regional de Estadísticas en la Región del Mediterráneo (MEDSTAT) ocurrió en tres fases: I MEDSTAT (1999-2003), MED para el Medio Ambiente 2 (2003-2006) y MEDSTAT II (2006-2009). El objetivo del programa es la armonización de los métodos estadísticos de acuerdo con las normas europeas e internacionales y mejorar la coherencia y la compatibilidad de los datos estadísticos en la región mediterránea. También tiene como objetivo mejorar la calidad y el servicio de las instituciones nacionales de estadística con el fin de producir datos estadísticos actualizados, fiables, pertinentes y de alta calidad con el fin de formular políticas y el buen gobierno.

La siguiente fase tiene por objeto incluir la Encuesta internacional de hogares sobre migración en el Mediterráneo (MED-HIMS), un programa de investigación multicomponente que involucra la recopilación coordinada de datos en varios países del Mediterráneo mediante el uso de métodos y herramientas comunes para analizar las tendencias, los determinantes, la dinámica de la migración y el asilo y las consecuencias de la migración internacional, así como las actitudes y percepciones de las comunidades de acogida.

**B. Actores**

- UE;
- Ocho países mediterráneos socios [Argelia, Egipto, Jordania, Líbano, Marruecos, Territorios Ocupados Palestinos, Siria y Túnez (mientras Yemen y Sudán han expresado su interés en unirse)].
- Expertos internacionales;
- Banco Mundial; y
- ACNUR.

**C. Acciones**

- Evaluar el marco jurídico, las fuentes de información, las necesidades del usuario y la cooperación entre los organismos e instituciones nacionales de estadística;
- Incluir los movimientos mixtos y las cuestiones relacionadas con los refugiados en los cuestionarios y las encuestas existentes sobre temas de vivienda y migración;
- Desarrollar un modelo de cuestionario e indicadores, incluyendo las categorías de datos pertinentes [por ejemplo, previas rutas del viaje, motivos del viaje, país de destino previsto, percepciones de las comunidades locales acerca de los refugiados y los migrantes y temas de protección (por ejemplo, documentación, situación en el país de acogida)];
- Fortalecer los sistemas administrativos nacionales para maximizar los registros administrativos existentes y promover la difusión de la información y la cooperación regional;
- Apoyar la preparación técnica y la aplicación de encuestas de hogares y censos relacionados con la migración en algunos países del Mediterráneo;

- Desarrollar el uso de datos sobre flujos de migración internacional y poblaciones a través del intercambio de datos, la comparabilidad y la difusión de la información;
- Proporcionar capacitación y asistencia técnica sobre recolección de información y análisis relacionados con la migración para mejorar las capacidades nacionales en la recopilación de estadísticas sobre las poblaciones migrantes; y
- Promover la buena gobernanza en materia de migración en la región euro-mediterránea.

#### D. Evaluación

La fase de MED-HIMS del Programa MEDSTAT tiene por objeto consolidar las actividades y los resultados obtenidos en las fases anteriores, el intercambio de conocimientos y experiencia técnica entre los socios y promover la cooperación regional. El modelo de cuestionario es una herramienta práctica y útil y la inclusión de preguntas relativas al Plan 10 de los puntos del ACNUR ayudará a los países a entender y responder mejor a los movimientos mixtos en la región. El ACNUR se encuentra en proceso para desarrollar un proyecto para desglosar los datos recogidos por edad y sexo para garantizar que capta las tendencias de la migración de mujeres y niños, así como el asilo y la reunificación familiar.

#### E. Más información

**Anexo 9** – MEDSTAT, Guía sobre la elaboración de estadísticas sobre migración internacional en la región euromediterránea, 2009

### 2.3.3. A nivel mundial

#### BASE DE DATOS GLOBAL SOBRE TRATA DE PERSONAS DE LA OIM 2000 – PRESENTE



##### A. Antecedentes y fundamentos

La Base de datos global sobre trata de personas de la OIM fue diseñada inicialmente por la OIM como una herramienta de gestión de casos para los programas de la OIM de asistencia directa para la lucha contra la trata. Almacena los datos primarios sobre víctimas de trata registradas y sirve como un banco de datos de conocimientos que contribuye a la comprensión del fenómeno de la trata de seres humanos. Los datos pueden extrapolarse a partir de la base de datos para producir informes estadísticos e informes narrativos detallados para demostrar las tendencias de la trata y ayudar a gobiernos, institutos de investigación y otros actores para adaptar mejor las políticas y programas de lucha contra la trata. La base de datos fortalece la investigación y comprensión de la OIM de las causas, procesos, tendencias y consecuencias de la trata de personas.

##### B. Actores

- OIM, oficinas de la sede y el terreno; y
- Partes interesadas.

### C. Acciones

- Mantener, junto a la sede y las oficinas sobre el terreno de la OIM, una base de datos mundial para servir como un repositorio de valiosos datos primarios sobre las víctimas de trata;
- Promover las buenas prácticas internacionales en recopilación, almacenamiento y procesamiento seguros de datos estandarizados y comparables sobre la trata de personas;
- Aplicar controles estrictos de acceso a la base de datos para proteger la confidencialidad y la seguridad de los datos;
- Almacenar datos cuantitativos y cualitativos sobre, entre otros, los perfiles socioeconómicos de las personas objeto de trata, los perfiles de los tratantes, las rutas de la trata, los patrones de explotación y abuso, la naturaleza de la asistencia y la reintegración recibidas, el mapeo de las experiencias de la persona objeto de trata y las posibilidades de volver a ser objeto de trata;
- Seguir un formato estandarizado para registrar los datos recopilados a través de la configuración de plantillas;
- Desglosar los datos por diferentes variables, entre otras cosas, sexo, edad, nacionalidad, así como la experiencia personal de la víctima de trata, los movimientos migratorios, la explotación sufrida, y la asistencia y protección recibidas;
- Emplean metodologías estandarizadas e indicadores comparables para supervisar y evaluar los programas e iniciativas internacionales de lucha contra la trata de personas; y
- Analizar datos y publicar informes narrativos profundizados para la formulación de políticas.

### D. Evaluación

La Base de datos global sobre la trata de personas de la OIM es la mayor base de datos básicos sobre las víctimas de trata y ha sido elogiado como un modelo de buenas prácticas para la recopilación sistemática de datos sobre la trata de personas. En la actualidad, contiene datos primarios de más de 16.000 víctimas de trata registradas de más de 85 nacionalidades diferentes y más de 100 países de destino de la trata. La base de datos sirve como una herramienta metodológica y de investigación común, proporciona un útil perfil sistemático de las personas objeto de trata en diversos países, y mejora la comprensión general de las dimensiones más amplias de la trata. Los formularios de entrevista y examen de la OIM incluyen preguntas relacionadas con el asilo. Aunque los datos son limitados, la información podría ser utilizada para abordar mejor la protección de las víctimas de trata como refugiadas.

Los datos cuantitativos y cualitativos de carácter no personal que han sido almacenados en la base de datos se utilizan para alimentar la Serie temática global sobre trata. La Serie abarca temas contemporáneos, incluyendo casos de víctimas de múltiple trata, trata de hombres, delincuencia organizada, trata con fines laborales y cuestiones metodológicas en la recopilación de datos centrados en las víctimas de la trata de personas. También se ha publicado una serie de informes regionales para explorar el desarrollo de las tendencias de la trata en las diferentes regiones.

### E. Más información

Disponible en <http://www.oim.int>.



### Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (UNDESA)

**Base de datos mundial sobre migraciones:** Esta base de datos se compone de una amplia colección de datos empíricos disponibles al público sobre las tendencias migratorias y el número de migrantes internacionales por país de nacimiento, nacionalidad, sexo y edad que se enumeran en los censos de población, registros de población y encuestas representativas a nivel nacional. La base de datos contiene una serie de estimaciones y proyecciones del número de migrantes internacionales en diferentes países para el período 1960-2010.

Disponible en inglés en: <http://esa.un.org/unmigration/>.

**Fujos migratorios internacionales hacia y desde países seleccionados:** La Revisión de 2005 muestra, por país de origen e información los años de ingreso y de salida, los flujos de entrada y, si están disponibles, los flujos de salida y flujos netos de migrantes internacionales en 15 países. Disponible en inglés en: [www.un.org/esa/population/publications/migration/UN\\_Migrant\\_Stock\\_Documentation\\_2005.pdf](http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_Migrant_Stock_Documentation_2005.pdf).

**Base de datos de las estimaciones mundiales de migrantes: Revisión de 2005:** Esta base de datos representa estimaciones globales del número total de migrantes internacionales por país de destino y por sexo para el período 1960-2005. Disponible en inglés en: <http://esa.un.org/migration/>.

### ACNUR

**Niveles y tendencias de asilo en países industrializados:** Este es un informe semestral que documenta detalladamente los flujos de asilo en 44 países.

**Registros de refugiados y solicitantes de asilo:** El ACNUR mantiene cientos de registros con el fin de administrar la asistencia (principalmente en los campamentos), para llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado y para gestionar soluciones duraderas. Estos registros, en particular los relacionados con la determinación individual de la condición de refugiado, contienen valiosa información sobre las rutas migratorias, las condiciones en el país de origen y las características familiares.

**Anuario estadístico del ACNUR y base de datos de población:** Esta base de datos es un panorama global de las estimaciones anuales y los flujos de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas de interés del ACNUR. Disponible en: [www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas](http://www.acnur.org/t3/recursos/estadisticas).

### Otros

**Base de datos de la OCDE sobre inmigrantes:** Fuente de información completa y comparativa sobre una amplia serie de características demográficas y del mercado de trabajo de los migrantes que viven en los países de la OCDE. Disponible en inglés en: <http://www.oecd.org>

**Consortio euromediterráneo para la investigación aplicada a la migración internacional (CARIM), base de datos económicos y demográficos:** Tabulaciones estandarizadas sobre cantidades y flujos, asilo, naturalización y trabajo de migrantes, estudiantes y remesas. Disponible en inglés en: <http://www.carim.org/index.php?areaid=4&contentid=5>.

**Eurostat:** Eurostat ofrece datos estadísticos, incluidos los datos sobre solicitantes de asilo y las decisiones sobre las solicitudes de asilo. Las estadísticas de la CE están gobernadas por principios de imparcialidad, confiabilidad, relevancia, relación costo-rendimiento, confidencialidad estadística y transparencia. Disponible en: [www.eurostat.com](http://www.eurostat.com).

**Base de datos de la OIT sobre migración laboral internacional:** Esta base de datos almacena en línea encuestas de migración laboral internacional e información estadística obtenida de 86 países y ha elaborado directrices sobre la recopilación de datos. Disponible en: [www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/migration.htm](http://www.ilo.org/public/spanish/support/lib/resource/subject/migration.htm).

**International Migration Outlook:** Publicación anual que brinda datos y tendencias integrales sobre la migración en los países de la OCDE. International Migration Outlook, 2010 está disponible en inglés en: [www.oecd.org/document/41/0,3343,en\\_2649\\_33931\\_45591593\\_1\\_1\\_1\\_1,00.html](http://www.oecd.org/document/41/0,3343,en_2649_33931_45591593_1_1_1_1,00.html).

**Centro de datos MPI: Datos sobre migración, estadísticas y mapas:** Herramientas interactivas que dan fácil acceso a datos sobre migración (cantidades, flujos, migración neta, asilo y naturalización) a lo largo del tiempo y permiten generar gráficas de forma instantánea. Disponible en inglés en: [www.migrationinformation.org/DataHub/](http://www.migrationinformation.org/DataHub/).

## Referencias seleccionadas

ACNUR, *Guía práctica sobre el uso sistemático de normas e indicadores en las operaciones del ACNUR*, 2006, disponible en: [www.unhcr.org/refworld/docid/47062dc82.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/47062dc82.html).

División de Población del Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de la Secretaría de las Naciones Unidas, *Migración internacional: Revisión de 2008*, 2009, disponible en: [www.un.org/esa/population/migration/UN\\_MigStock\\_2008.pdf](http://www.un.org/esa/population/migration/UN_MigStock_2008.pdf).

OIM, *Actividades de la OIM sobre datos de migración: Visión general*, 2008, disponible en: [www.iom.int/jahia/Jahia/labour-migration-and-demographics/lang/es](http://www.iom.int/jahia/Jahia/labour-migration-and-demographics/lang/es).

OIM, *OIM, ASEAN y la trata de personas: Utilizando datos como una herramienta para luchar contra la trata de personas*, 2007, disponible en: [http://www.iom.or.id/publications/pdf/16\\_MIL6010112\\_ASEAN\\_lo.pdf](http://www.iom.or.id/publications/pdf/16_MIL6010112_ASEAN_lo.pdf).

OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008: "Encauzar la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución"*, capítulo 9: Mejora de la base de conocimientos, 2008.

Parker, J., "Recolección de Información sobre migración internacional", Documento para el Programa de análisis e investigación de políticas de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales de 2005, relacionado con los términos y las metodologías comunes de recolección de información. Disponible en: <http://www.gcim.org/attachements/TP11.pdf>.

Van Liempt, I., y Bilger, V., *La ética de la metodología de la investigación sobre la migración: Trabajo con inmigrantes vulnerables*, Sussex Academic Press, 2009.



# Sistemas de ingresos sensibles a la protección

## CAPÍTULO 3





Introducción	81
Puesta en marcha de sistemas de ingresos sensibles a la protección: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a sus socios	82
<b>3.1. Comunicar las obligaciones de protección a los funcionarios de ingreso (de primer contacto)</b>	<b>83</b>
UE: Código de Fronteras Schengen y Manual Schengen	83
Bielorrusia y Moldavia: Ejemplos de legislación de fronteras sensible a la protección en Europa del Este	85
Indonesia: Directiva del Director General sobre los procedimientos relativos a los extranjeros que expresan su deseo de solicitar asilo o la condición de refugiados	85
Reino Unido: Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA, por sus siglas en inglés) Código de prácticas para mantener a los niños a salvo de peligro	86
<b>3.2. Asistir a los funcionarios de ingreso en la identificación y remisión de solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas a las autoridades responsables</b>	<b>87</b>
Colombia: Guía práctica para la identificación y tratamiento de los solicitantes de asilo	87
Nueva Zelanda: Manual operativo de migración: Sección sobre ingreso en las fronteras	89
Reino Unido: Save the Children Reino Unido: Guía para funcionarios de migración en puertos de ingreso y Proyecto de consejería a jóvenes	89
Ejemplos adicionales de asistencia a funcionarios de ingreso en la identificación y remisión	91
<b>3.3. Capacitación</b>	<b>91</b>
Costa Rica y Panamá: Iniciativa conjunta de fortalecimiento institucional de la Policía de Fronteras y los funcionarios de migración	92
ACNUR Ejemplos de capacitación sobre derecho de refugiados a funcionarios nacionales	93
ACNUR: Manual de capacitación en protección para funcionarios europeos de frontera e ingreso	94
<b>3.4. Establecer el diálogo y la cooperación entre los funcionarios de ingreso y los actores humanitarios</b>	<b>94</b>
UE: Cooperación entre FRONTEX y el ACNUR	94
Europa Central: Memorando de entendimiento tripartito sobre la gestión de las fronteras entre guardias nacionales de frontera, ONG nacionales y el ACNUR	95
Canadá: Cooperación para la protección. ACNUR y Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos (CBSA, por sus siglas en inglés)	97

<b>3.5. Incluir a los transportistas y a otros actores privados en la estrategia de protección</b>	<b>98</b>
Países Bajos: Circular sobre extranjeros, 2000	99
<b>3.6. Garantizar la cooperación transfronteriza en materia de protección, incluso en el contexto de las operaciones de salvamento en el mar</b>	<b>99</b>
Brasil: Redes de protección	99
Ejemplos de cooperación internacional en el contexto de la operaciones de salvamento en el mar	101
<b>3.7. Creación de mecanismos de monitoreo independientes</b>	<b>102</b>
Eslovenia-Croacia: Proyecto de monitoreo de frontera (BMP)	102
Reino Unido: Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA) Inspector Jefe independiente	103
EE.UU.: Monitoreo en el contexto de los “procedimientos de expulsión expeditos” de los EE.UU	104
<b>Referencias seleccionadas</b>	<b>106</b>

## Introducción

Dentro de los límites del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de elegir a quién admitir, excluir y expulsar de su territorio. Ellos tienen un interés legítimo en el control del ingreso no autorizado en su territorio y en la lucha contra la criminalidad internacional, como el tráfico y la trata de personas. En este capítulo, el término “sistemas de ingresos” se utiliza para describir los procedimientos y las prácticas utilizadas por los Estados para regular el acceso de las personas a sus territorios.

Este término ha sido elegido porque tiene un significado más amplio que el término comúnmente usado “control de las fronteras”. Refleja el hecho de que las políticas migratorias y estrategias para regular el acceso al territorio han experimentado cambios significativos y ahora incluyen actividades que no se desarrollan en la frontera física del país. Las operaciones de intercepción (es decir, medidas para prevenir, interrumpir o detener el acceso y/o ingreso de individuos en un territorio) siempre han sido una herramienta importante en la gestión del ingreso. Sin embargo, se aplican cada vez más lejos de las fronteras del Estado, en alta mar y en el territorio de terceros Estados. Otras medidas aplicadas para controlar la migración fuera de las fronteras del Estado incluyen ubicar funcionarios de migración en puestos fronterizos y delegar determinadas funciones de control migratorio a actores privados a través del uso de sanciones a los transportistas. Algunos Estados de destino también ofrecen asistencia para fortalecer las capacidades de control de las fronteras de los países de tránsito en un esfuerzo por disminuir el número de salidas irregulares.

Los funcionarios gubernamentales que trabajan en los sistemas de ingresos (“funcionarios de ingreso”) incluyen a la policía de fronteras, funcionarios de inmigración (incluyendo funcionarios de migración en puestos de frontera y de enlace con las aerolíneas), personal de la guardia costera y otros que tienen el “primer contacto” con migrantes y solicitantes de asilo. El término “funcionario de ingreso” también debe incluir a legisladores, a quienes toman las decisiones políticas, servidores públicos, funcionarios judiciales y administradores, quienes establecen el marco legal pertinente, así como las políticas que gobiernan el sistema de ingreso. Los actores privados, como los transportistas, también pueden ser actores importantes en un sistema de ingreso.

Los sistemas de ingresos pueden aumentar los problemas de protección. Si se aplican de forma indiscriminada, estos procedimientos pueden afectar negativamente la capacidad de las personas con necesidades de protección internacional de solicitar asilo y acceder a otros mecanismos pertinentes para atender sus necesidades. En consecuencia, el Plan de los 10 Puntos aboga por el establecimiento de sistemas de ingresos “sensibles a la protección”. Se trata de sistemas que tienen en cuenta las necesidades de protección de las personas que buscan el acceso al territorio del Estado y el deber de los Estados de respetar sus obligaciones en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de refugiados, incluyendo el principio de no devolución. Los sistemas de ingreso sensibles a la protección garantizan que las medidas legítimas para controlar el ingreso no se aplican de forma arbitraria y permiten que los solicitantes de asilo y otros grupos con necesidades específicas de protección sean identificados y que se otorgue el acceso a un territorio donde sus necesidades pueden ser evaluadas y tratadas adecuadamente<sup>1</sup>.

<sup>1</sup> Los ejemplos prácticos que figuran en este capítulo incluyen recomendaciones formuladas en el “Plan de los 10 Puntos, Mesa redonda de expertos No. 1: “Controlar las fronteras mientras se garantiza la protección”, que tuvo lugar del 20 al 21 de noviembre de 2008, en Ginebra. Las recomendaciones realizadas por la Mesa redonda, así como otros documentos pertinentes están disponibles en inglés en: [www.unhcr.org/4a27bf566.html](http://www.unhcr.org/4a27bf566.html).

## **Puesta en marcha de sistemas de ingresos sensibles a la protección: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a sus socios**

### **Sugerencias para las partes interesadas**

- Comunicar las obligaciones de protección a los funcionarios de ingreso e incluso abogar por su inclusión en las leyes, reglamentos y directrices relevantes que rigen el sistema de ingreso.
- Proporcionar capacitación a los funcionarios de ingreso para garantizar el conocimiento y la aplicación de las leyes y las políticas sensibles a la protección.
- Establecer mecanismos para el diálogo y la cooperación entre los funcionarios de ingreso y los actores humanitarios.
- Desarrollar herramientas prácticas para ayudar a los funcionarios de ingreso a identificar y remitir a solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas a las autoridades responsables.
- Incluir a transportistas y otros actores privados involucrados en la gestión del ingreso en las estrategias de protección.
- Asegurar la cooperación transfronteriza para el desarrollo de sistemas de ingresos sensibles a la protección.
- Promover y participar en los mecanismos de monitoreo independientes.
- Desarrollar mecanismos para hacer frente a los movimientos marítimos irregulares de forma sensible a la protección.

### **El apoyo que el ACNUR puede proporcionar a sus socios**

- Proporcionar asesoría especializada a los Estados en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos internacionales y el derecho internacional de refugiados en los regímenes legales nacionales que rigen los sistemas de ingresos, y en la elaboración de directrices, códigos de conducta y material de capacitación.
- Proporcionar actividades de capacitación sobre los refugiados y los principios de derechos humanos, en cooperación con los Estados y otros socios.
- Hacer que Refworld, la principal fuente de información del ACNUR para la toma de decisiones sobre el estatuto de refugiado, sea accesible para los funcionarios de ingreso.
- Colaborar en el desarrollo de una línea de atención sobre protección proporcionando financiación y/o capacitación al personal que trabaja en los sistemas de ingresos.
- Mejorar la coordinación entre los funcionarios de ingreso y las autoridades de asilo, en particular mediante el desarrollo de acuerdos o memorandos de entendimiento sobre cooperación e intercambio de información.
- Actuar como un punto de referencia para las personas con posibles necesidades de protección internacional, cuando sea necesario y apropiado.
- Desarrollar acuerdos de monitoreo y participar en ellos.

### 3.1. Comunicar las obligaciones de protección a los funcionarios de ingreso (de primer contacto)

Las obligaciones internacionales de protección son incluidas, generalmente, en los marcos jurídicos nacionales que rigen el asilo y la migración. Sin embargo, los funcionarios de ingreso no siempre pueden estar familiarizados con esta rama del derecho, especialmente aquellos que, como los guardias de fronteras, tienen el primer contacto con los refugiados y los migrantes (“funcionarios de ingreso de primer contacto”). La incorporación de las obligaciones de protección en las normativas específicas que regulan los sistemas de ingresos puede ser un primer paso para asegurar que los funcionarios de ingreso de primer contacto, que no son expertos en refugiados o en derechos humanos, sean conscientes de tales obligaciones y cómo se aplican en su trabajo. Por ejemplo, los reglamentos del sistema de ingreso podrían incluir una lista de los principios básicos de protección de los refugiados y podrían señalar que existen excepciones a los requisitos de ingreso que se aplican a los solicitantes de asilo (documentos de viaje, visas, etc.) y aclarar que los solicitantes de asilo no deben ser sancionados por su ingreso ilegal<sup>2</sup>.

Las directrices operacionales pueden ayudar a traducir las responsabilidades legales a la práctica. Tales directrices pueden definir las funciones y responsabilidades de los funcionarios de ingreso (primer contacto) y describir cómo responder a las personas con necesidades de protección internacional y otras necesidades específicas, incluyendo cómo identificarlas y examinarlas y a quién deben ser remitidas dentro de los procesos y procedimientos adecuados. Las directrices operacionales también pueden destacar las normas apropiadas de tratamiento a los refugiados y los migrantes en situación irregular, en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos.

#### UE: Código de Fronteras Schengen y Manual Schengen 2006

##### Código de Fronteras Schengen

El Código comunitario de la UE sobre normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), que es jurídicamente vinculante y directamente aplicable en todos los Estados miembros de la UE, se refiere a las obligaciones de protección internacional y proporciona a los Estados miembros de la UE la opción de renunciar a los requisitos de ingreso.

El Código de fronteras Schengen:

- Exige a los guardias de fronteras respetar la dignidad humana en la realización de los controles de fronteras (artículo 6);
- Incluye una cláusula de salvaguarda para garantizar que la aplicación del código respeta los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados (artículo 3b);
- Permite excepciones, basadas en razones humanitarias u obligaciones internacionales, a las condiciones de ingreso establecidas (artículo 5 c); y
- Subraya que la negativa de ingreso debe cumplir las “disposiciones especiales relativas al derecho de asilo y a la protección internacional” (artículo 13, párrafo 1).

<sup>2</sup> Ver artículo 31 de la Convención de 1951.

## Manual Schengen

En 2006, la CE elaboró un Manual práctico para los guardias de fronteras (“Manual Schengen”), basado en el Código de fronteras Schengen. El Manual Schengen dispone de directrices no vinculantes sobre los diferentes aspectos de la gestión de las fronteras.

El Manual Schengen tiene un capítulo específico sobre solicitantes de asilo y personas en necesidad de protección internacional, que:

- Proporciona información para la identificación de los solicitantes de asilo;
- Aclara que las personas que desean solicitar asilo deben tener la oportunidad de hacerlo, así como información sobre el procedimiento a seguir;
- Hace hincapié en que los solicitantes de asilo deben ser remitidos a la autoridad competente de asilo; y
- Enfatiza que los solicitantes de asilo no deben ser devueltos sin consultar con la autoridad competente de asilo.

Aunque el Código de fronteras Schengen reconoce las obligaciones de protección en el contexto del control de fronteras, no proporciona una guía detallada sobre cómo traducir el código a la práctica, y proporciona sólo información limitada sobre los procedimientos a seguir para identificar y remitir a los solicitantes de asilo. Aunque el Manual no es jurídicamente vinculante para los Estados miembros de la UE, las legislaciones nacionales de muchos Estados miembros contienen disposiciones similares.

**Anexo 1** – *Reglamento (CE) N° 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo Europeo, 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen)*, disponible en:

<http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:ES:PDF>

**Anexo 2** – Comisión Europea, Recomendaciones de la Comisión 06/XI/2006, 6 de noviembre de 2006, para establecer de manera común un Manual práctico para los guardias de fronteras (Manual Schengen), disponible en inglés en:

<http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/06/st15/st15010.en06.pdf>

Para obtener más información sobre las garantías adicionales, consulte, ACNUR, Respuesta al Libro Verde de la CE sobre el futuro del Sistema Europeo Común de Asilo, disponible en inglés en:

<http://unhcr.org/refworld/docid/46e159f82.html>

## Bielorrusia y Moldavia: Ejemplos de legislación de fronteras sensible a la protección en Europa del Este

### Bielorrusia: No sancionar el ingreso ilegal

**La Ley sobre la condición de refugiado y la protección complementaria y temporal en Bielorrusia de 2008** establece que las personas que fueron obligadas a ingresar ilegalmente a la República de Bielorrusia y que se presenten sin demora ante las autoridades estatales no serán responsables de cruzar ilegalmente la frontera del Estado de Bielorrusia o por su permanencia ilegal en la República de Bielorrusia (artículo 27).

Existe una disposición similar en el Código de Infracciones Administrativas de Bielorrusia (artículos 23.29, 23.55) y en el Código Penal de la República de Bielorrusia (artículo 371).

### Moldavia: Impulsar la remisión a las autoridades de asilo

**Las instrucciones de la Guardia de Fronteras sobre el procesamiento de las solicitudes de asilo en la frontera de Moldavia** establecen un mecanismo para la recepción de solicitudes de asilo y para la transferencia de los solicitantes de asilo a la Autoridad para los Refugiados. Prevé, entre otros, la creación de una bitácora especial en cada punto de cruce fronterizo y en los puestos de frontera de la Guardia para que sean registradas las solicitudes de asilo presentadas en la frontera y donde se incluya un modelo de solicitud de asilo y las instrucciones para ser llenada.

## Indonesia: Directiva del Director General sobre los procedimientos relativos a los extranjeros que expresan su deseo de solicitar asilo o la condición de refugiado

2002

A pesar de que Indonesia no es signatario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Director General de Inmigración adoptó una directiva que enumera los deberes de las oficinas de inmigración en toda Indonesia con respecto a los solicitantes de asilo y los refugiados. Desde que se adoptó la Directiva, el Director General de Inmigración ha cooperado estrechamente con el ACNUR al remitir a los solicitantes de asilo al ACNUR para su procesamiento. La Directiva está en vigor en todo el país y es vinculante para todos los funcionarios de inmigración en Indonesia.

La Directiva establece que:

- Las medidas de inmigración, como la deportación, no se aplicarán a los extranjeros que solicitan asilo en Indonesia;
- Los extranjeros que solicitan asilo en Indonesia serán remitidos al ACNUR para la determinación de la condición de refugiado;
- Cuando los extranjeros soliciten asilo en puestos de control de inmigración alejados de una oficina del ACNUR, los funcionarios de inmigración deberán coordinar con el ACNUR, si fuera apropiado;
- Deberán respetarse el estatuto y la presencia de los extranjeros que presenten certificados emitidos por el ACNUR en los cuales se declara que son solicitantes de asilo, refugiados o personas de interés del ACNUR;

- Los solicitantes de asilo y refugiados que infrinjan las leyes deberán ser procesados de conformidad con las normas de derecho penal pertinentes;
- El responsable de la oficina de inmigración o los funcionarios designados deberán registrar la presencia de extranjeros con fines de monitoreo; y
- El director de supervisión y control deberá preparar mensualmente un informe sobre el desarrollo de nuevos eventos.

**Anexo 3** – Gobierno de Indonesia, Directiva del Director General de Migración No. F-IL.01.10-1297 sobre los procedimientos relativos a los extranjeros que expresan su deseo de solicitar asilo o la condición de refugiado, 30 de septiembre de 2002, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/country,,NATLEGBOD,,IDN,4562d8cf2,3ed8eb5d4,0.html](http://www.unhcr.org/refworld/country,,NATLEGBOD,,IDN,4562d8cf2,3ed8eb5d4,0.html)

### **REINO UNIDO: Agencia de fronteras del Reino Unido (UKBA) Código de prácticas para mantener a los niños a salvo de peligro 2008**

El Código de Prácticas UKBA para mantener a los niños a salvo de peligro (“Código de prácticas”) está diseñado para asegurar que el UKBA tomará las medidas apropiadas, en ejercicio de sus funciones diarias, para cerciorarse de que todos los niños que llegan, independientemente de si son solicitantes de asilo, están a salvo de peligro, mientras estén en el Reino Unido. El Código de Prácticas está publicado en la sección 21 (1) de la Ley de Fronteras del Reino Unido de 2007. Todo el personal de UKBA deben cumplir con el Código de Prácticas, que describe cómo deben ser tratados los niños en los puertos de ingreso, durante la permanencia en detención y cuando sean trasladados a las autoridades locales de protección de la infancia.

El Código de prácticas exige al personal de UKBA:

- Brindar a todos los niños un tratamiento igual al que reciben los niños nacionales;
- Tomar el interés superior del niño como una consideración primaria (pero no la única);
- Aplicar una política de no discriminación;
- Asegurar que las solicitudes de asilo de los niños sean consideradas en el momento oportuno;
- Identificar a los niños que podrían estar en (mayor) riesgo de daño;
- Hacer remisiones, si fuera el caso, y cooperar con otros organismos nacionales;
- Participar en capacitación que sea sensible a la problemática infantil;
- Usar mecanismos de supervisión, monitoreo y reporte para garantizar la responsabilidad al interior del sistema.

**Anexo 4** – Agencia de Fronteras del Reino Unido, Código de prácticas para mantener a los niños a salvo de peligro, 2008, también disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refword/docid/4948f8662.html>

## 3.2. Asistir a los funcionarios de ingreso en la identificación y remisión de solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas a las autoridades responsables

Los funcionarios de ingreso a menudo son los primeros en entrar en contacto con personas que pueden tener necesidades de protección internacional. Ellos son responsables de decidir a quién interceptar y a quién permitir el acceso al territorio. En resumen, son los “guardianes” de los procedimientos a través de los cuales se evalúan las solicitudes de protección.

Los funcionarios de ingreso no son responsables de la toma de decisiones de fondo sobre los méritos de las solicitudes de asilo y/u otras necesidades, tampoco es apropiado que ellos lo hagan ya que en general carecen de tiempo, experiencia y acceso a la información que es necesaria para hacer una adecuada evaluación de las solicitudes de protección. Ellos son responsables de identificar y remitir a los solicitantes de asilo y otras personas que pueden tener necesidades específicas a las autoridades expertas responsables.

No siempre es fácil identificar a los individuos que pueden estar en necesidad de protección internacional dentro de los grupos mixtos que llegan a un territorio. Esa tarea puede facilitarse con la creación de perfiles y la correspondiente remisión (ver Capítulo 5) que lleven a cabo los funcionarios de ingreso, con o sin el apoyo de otros actores. Algunos países han desarrollado herramientas específicas para apoyar a los funcionarios de ingreso en la creación de perfiles y la remisión de personas que llegan a los puestos de ingreso.

### COLOMBIA: GUÍA PRÁCTICA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y TRATAMIENTO DE LOS SOLICITANTES DE ASILO 2007

#### A. Antecedentes y fundamentos

En 2007 el ACNUR, el gobierno de Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores, Viceministerio de Asuntos Multilaterales) y el Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS) desarrollaron una guía práctica (en adelante, Guía práctica) para los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) responsables de control migratorio, con el fin de facilitar la identificación de solicitantes de asilo así como la tramitación de las solicitudes. La primera versión de 2007 se actualizó en diciembre de 2009, incorporando la información del decreto sobre refugiados de noviembre de 2009.

#### B. Actores

- DAS;
- SNPS;

- ACNUR; y
- Viceministerio de Asuntos Multilaterales.

### C. Acciones

- La Guía práctica ofrece una breve introducción sobre el derecho de solicitar asilo, así como los principios básicos de la Convención de 1951, incluyendo el principio de no devolución, la no penalización por el ingreso ilegal y el derecho a obtener documentación.
- Hace énfasis en la importancia de capacitar a los funcionarios de migración para que puedan responder con eficiencia a los solicitantes de asilo y remitirlos a una autoridad competente.
- La Guía práctica presenta una serie de preguntas para identificar a las personas que buscan protección internacional. Por ejemplo:
  1. ¿Por qué dejó su país de origen?
  2. ¿Bajo qué circunstancias o eventos dejó su país de origen?
  3. ¿Alguien o algo le obligó a salir de su país?
  4. ¿Qué problema temería si tuviera que regresar a su país?
  5. ¿Qué sucedería si regresara a su país en este momento?
- La Guía práctica también propone algunas respuestas tipo que indicarían que un individuo es solicitante de asilo y proporciona información sobre las entidades donde deben ser remitidos los solicitantes de asilo y sobre las normas aplicables al tratamiento.

### D. Evaluación

La Guía práctica se ha utilizada en actividades de capacitación con funcionarios de migración, autoridades del DAS y como documento de referencia para las remisiones en los puntos fronterizos. Será distribuida en todos los puntos fronterizos en 2011.

### E. Más información

**Anexo 5** – ACNUR, Guía Práctica para funcionarios del DAS: Recomendaciones de tratamiento a los solicitantes de la condición de refugiado, 2009

## Nueva Zelanda: Manual operativo de migración: sección sobre ingreso en las fronteras 2009

La sección Y 6.1 del Manual operativo de migración, que rige los puntos de ingreso fronterizos, reitera la responsabilidad de Nueva Zelanda de admitir a los solicitantes de asilo en su territorio y de darles acceso al procedimiento de asilo. Brinda una guía práctica para los funcionarios de fronteras sobre cómo responder a las personas que desean presentar una solicitud de la condición de refugiado. También da una lista de declaraciones que indican la intención de solicitar asilo. Explícitamente afirma que “las personas pueden expresar la intención de solicitar la condición de refugiado en diversas formas, incluyendo entre otras, las declaraciones del siguiente tipo”:

- Están siendo perseguidas; o
- Tienen miedo de ser perseguidas; o
- Han sido encarceladas por razones políticas; o
- Tienen miedo de ser encarceladas en su país de origen; o
- Quieren “ver a la ONU” (es decir, ACNUR); o
- Quieren saber si hay una oficina de la ONU en Nueva Zelanda; o
- Son “apátridas” o no tienen hogar; o
- Quieren ver a un abogado; o
- Tienen miedo de regresar a su país de origen; o
- Serán asesinados si se les hace regresar a su país; o
- Simplemente “no quieren regresar”.

**Anexo 6** – Inmigración de Nueva Zelanda, Manual operativo: Ingreso en las fronteras, 2010, disponible en inglés en:

<http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/731882A3-EBAF-446E-AEE6-EC653C7D1B50/0/BorderEntry.pdf>

## REINO UNIDO: SAVE THE CHILDREN, REINO UNIDO: GUÍA PARA FUNCIONARIOS DE MIGRACIÓN EN PUERTOS DE INGRESO Y PROYECTO DE CONSEJERÍA A JÓVENES 2003, 2001 – 2008

### A. Antecedentes y fundamentos

La Guía para funcionarios de los puertos de ingreso de 2003 (“Guía”) publicada por la ONG británica Save the Children-Reino Unido, fue diseñada para ayudar a los funcionarios de inmigración que trabajan en los puertos de ingreso en el Reino Unido, en particular a quienes trabajan con niños no acompañados que solicitan asilo.

La figura de Consejero juvenil (YPA, por sus siglas en inglés) fue creada en 2001 en el marco del Proyecto YPA para el aeropuerto de Heathrow y otros aeropuertos del Reino Unido, por dos ONG: the Refugee Arrivals Project-UK y Save the Children-Reino Unido.

El objetivo de la Guía y el Proyecto YPA era ayudar a los funcionarios de migración a identificar a aquellos jóvenes que pudieran necesitar protección internacional y remitirlos a las autoridades de asilo apropiadas.

### B. Actores

- Refugee Arrivals Project, Reino Unido;
- Consejo para Refugiados, Reino Unido; y
- Save the Children, Reino Unido.

### C. Acciones

La Guía se ha distribuido a las ONG antes mencionadas y a los funcionarios de inmigración en los aeropuertos. Responde a las preguntas más frecuentes sobre niños solicitantes de asilo y ofrece recomendaciones e información sobre cómo gestionar la llegada de menores no acompañados. La guía también proporciona datos de contacto e información sobre el Proyecto YPA.

El YPA:

- Proporcionó apoyo directo a los menores no acompañados solicitantes de asilo quienes se consideraron en riesgo cuando llegaron al aeropuerto de Heathrow;
- Capacitó funcionarios de inmigración, personal de servicios sociales y personal voluntario sobre la forma de prestar el apoyo necesario a los niños no acompañados solicitantes de asilo a su llegada;
- Prestó asesoría y apoyo a los funcionarios de inmigración en el aeropuerto de Heathrow y a los trabajadores sociales en Hospital Hillingdon para garantizar que fueron realizadas las remisiones apropiadas y que los jóvenes recibieron el apoyo necesario;
- Ofreció asistencia telefónica a los profesionales que trabajan con niños en otros puertos de ingreso en el Reino Unido; y
- Prestó apoyo en casos de disputas sobre la edad, asegurándose de que el/la joven haya comprendido lo que estaba sucediendo y que se estaba adelantando una evaluación justa.

### D. Evaluación

El Proyecto YPA brindó apoyo a niños no acompañados solicitantes de asilo, además de servicios de capacitación y asesoría a funcionarios de inmigración, personal de servicio social, personal voluntario y otros profesionales que trabajan con niños no acompañados solicitantes de asilo. Durante los primeros seis meses, el Proyecto YPA asistió a 87 niños no acompañados de seis años de edad en adelante, ya fuera directamente o mediante la asesoría a trabajadores sociales y funcionarios de inmigración en casos particulares. Dado que el proyecto se llevó a cabo en aeropuertos del Reino Unido, no cubrió a los niños que llegaron a las fronteras terrestres. El proyecto terminó en junio de 2008 debido a la falta de financiación.

### E. Más información

**Anexo 7** – Save the Children: *Jóvenes refugiados. Trabajo en puertos de ingreso con niños no acompañados solicitantes de asilo*, 2003

## Otros ejemplos de asistencia a funcionarios de ingreso en la identificación y remisión

**Bielorrusia: El Manual interno para la Guardia de Fronteras sobre la investigación de incidentes transfronterizos de 2006** incluye instrucciones específicas sobre las medidas que los guardias de frontera deben tomar en el caso de cruces fronterizos irregulares por parte de extranjeros que posteriormente solicitan asilo en Bielorrusia. El folleto elaborado en 2007 por la guardia de fronteras se centra en cuestiones relacionadas con la protección y proporciona definiciones e instrucciones sobre cómo trabajar con solicitantes de asilo y personas con necesidades específicas.

**Centroamérica: La Guía para la protección de los refugiados en Centroamérica** ha sido diseñada para los funcionarios de inmigración en América Central. Incluye información sobre la identificación de solicitantes de asilo, víctimas de trata y víctimas de violencia sexual y basada en género (VSBG), así como detalles sobre mecanismos y procedimientos de remisión. También proporciona una lista de contactos útiles en cada país de la región, incluyendo las entidades gubernamentales y las ONG relevantes.

**Anexo 8** – ACNUR, *Guía para la protección de los refugiados en Centroamérica*, 2008, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/6066.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6066.pdf)

**Rumania: El Manual del ACNUR sobre buenas prácticas relacionadas con el asilo en las fronteras** fue publicado conjuntamente por el Consejo Nacional Rumano para Refugiados (CNRR), la Policía de Fronteras de Rumania, la Oficina de Inmigración y el ACNUR. Proporcionó una guía detallada a los funcionarios de ingreso sobre el tratamiento a los solicitantes de asilo.

**Anexo 9** – Consejo Nacional Rumano para los Refugiados, *Manual de buenas prácticas en materia de asilo en las fronteras*, 2004

### 3.3. Capacitación

La capacitación continua, tanto para funcionarios de ingreso recién ingresados como para aquellos con mayor experiencia, ayuda a garantizar que haya conciencia y entendimiento amplios sobre las leyes, reglamentos y directrices pertinentes, así como la capacidad necesaria para ponerlos en práctica. La capacitación se puede programar en sesiones especializadas sobre el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados o como parte del plan general de capacitación. Los cursos de actualización mantienen a los funcionarios al día sobre los cambios en las leyes o las políticas.

En algunos casos, como cuando se presenta una alta movilidad de personal o se implementa una política de rotación periódica, la capacitación es un proceso constante. Las sesiones de capacitación conjunta con funcionarios de distintos países pueden ser una buena oportunidad para intercambiar las experiencias y las mejores prácticas. La capacitación en temas de protección es más efectiva cuando toma en cuenta la cultura institucional del organismo pertinente (por ejemplo, aplicación de la ley de inmigración con un enfoque de seguridad o militar). Además de los temas básicos sobre derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados, la capacitación

puede cubrir temas de habilidades psicosociales, como el manejo de los conflictos y el estrés, y técnicas de entrevistas sensibles a la edad y el género.

Las sesiones de capacitación ofrecidas por agencias internacionales brindan una oportunidad para el diálogo entre funcionarios y la comunidad humanitaria. Además ayudan a crear confianza y entendimiento mutuo. La capacitación de los funcionarios de ingreso es parte del trabajo normal de protección del ACNUR y de otros organismos humanitarios en muchos países.

## **COSTA RICA Y PANAMÁ: INICIATIVA CONJUNTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA POLICÍA DE FRONTERAS Y LOS FUNCIONARIOS DE MIGRACIÓN 2006 – PRESENTE**

### **A. Antecedentes y fundamentos**

Dada la permeabilidad de la frontera entre Panamá y Costa Rica, los movimientos irregulares ocurren con regularidad. Los grupos de migrantes constan principalmente de los nacionales de ambos países, pero también incluyen a los solicitantes de asilo procedentes de terceros países, en particular de Colombia. Para garantizar que estas personas sean identificadas y remitidas a las autoridades de asilo responsables, las oficinas del ACNUR en ambos países iniciaron un programa conjunto de capacitación para los funcionarios de ingreso de Panamá y Costa Rica en 2006.

### **B. Actores**

- Funcionarios de ingreso de Panamá y Costa Rica que tienen el “primer contacto” con los migrantes (guardias de fronteras y funcionarios de migración); y
- Oficinas del ACNUR en Costa Rica y Panamá.

### **C. Acciones**

- Los funcionarios de ingreso de “primer contacto” de los puntos de entrada norte y sur de la frontera entre Panamá y Costa Rica y de los aeropuertos internacionales de ambos países, son invitados a sesiones de capacitación organizadas por ambas oficinas del ACNUR, tres a cuatro veces al año. Costa Rica organizó y facilitó tres talleres binacionales de coordinación en 2007 y dos talleres similares en 2008. Iniciativas similares continuaron en 2009 y 2010.
- Se creó un mecanismo informal de remisión mediante el cual los funcionarios de ingreso contactan a las pertinentes oficinas del ACNUR cuando identifican a personas que buscan protección internacional.
- La Oficina del ACNUR en Costa Rica firmó un acuerdo específico con la Defensoría de los Habitantes de ese país en la frontera sur, según el cual la Defensoría designa un oficial de enlace a quien las autoridades nacionales pueden remitir a los individuos que llegan a la frontera y que pueden tener necesidad de protección internacional. Este oficial de enlace está en contacto permanente con la Unidad de Protección del ACNUR en San José.

## D. Evaluación

Como resultado directo de esta iniciativa conjunta de fortalecimiento institucional, el ACNUR mejoró su comunicación con las autoridades de recepción en la región fronteriza entre Panamá y Costa Rica. Esto ha resultado en un aumento del número de casos de solicitantes de asilo identificados y remitidos a las oficinas del ACNUR en ambos países. Las autoridades en los puntos de ingreso también se comunican con las oficinas del ACNUR para aclarar los procedimientos que se refieren a refugiados o solicitantes de asilo que se trasladan de un país al otro.

### ACNUR: Ejemplos de capacitación en derecho de refugiados a funcionarios nacionales

- **Albania:** La capacitación es un componente del Proyecto “Preselección de solicitantes de asilo y migrantes” en Albania (descrito en el capítulo 5).
- **Angola:** El proyecto conjunto del ACNUR y la OIM se inició en 2007 para mejorar la capacidad del Gobierno para abordar los problemas de protección en el contexto de los movimientos mixtos. Este proyecto incluye la capacitación de la policía de fronteras, la policía y funcionarios de migración en la capital y, sobre todo, en los puntos fronterizos. Aproximadamente 400 personas han recibido capacitación cada año.
- **Ecuador:** El memorando de entendimiento entre la oficina del Ecuador en ACNUR y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos incluye la capacitación en materia de protección internacional de 9.000 policías y militares en la frontera norte.
- **UE:** El Componente de capacitación del ACNUR en el Programa de la Unión Europea de manejo de fronteras en Asia Central (BOMCA) incluye la capacitación especializada sobre derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos. Más información disponible en: [http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europeaid/where/asia/regional-cooperation-central-asia/border-management-fight-against-drugs/bomca_en.htm).
- **Japón:** El ACNUR organiza talleres periódicos sobre derecho de refugiados y de derechos humanos para oficiales de la policía nacional.
- **Moldavia:** Se proporcionan cursos institucionalizados de derecho de refugiados en la Escuela Nacional de la Guardia de Fronteras y de la Policía.
- **Sudáfrica:** El ACNUR organiza sesiones de capacitación para funcionarios de ingreso en todos los niveles, incluidos a los oficiales de policía y de inmigración.
- **Turquía:** En 2002, el ACNUR y la Comandancia General de Gendarmería (GGC, por sus siglas en inglés) de la República de Turquía firmaron un acuerdo de cooperación para la capacitación del personal de la GGC sobre cuestiones de refugiados y asilo. En virtud de este acuerdo, el ACNUR y la GGC han organizado siete cursos y seminarios conjuntos para funcionarios de la Gendarmería, la guardia costera y el Ejército de tierra.
- **Zambia:** El ACNUR y la OIM colaboran con el Comisionado Nacional para los Refugiados y proporciona capacitación sobre sistemas de ingresos sensibles a la protección dirigida a las autoridades nacionales, incluyendo el Departamento de Inmigración, los Comités de Operaciones Provinciales y Distritales, el Ejército y los oficiales carcelarios y de policía.

## Manual del ACNUR para la capacitación en protección para los funcionarios europeos de frontera y de ingreso

Desarrollado en el marco del Plan de los 10 puntos del ACNUR, este manual está diseñado para facilitar la capacitación de los funcionarios europeos de fronteras y de ingreso sobre los derechos de los refugiados en el contexto de los movimientos migratorios mixtos. Como tal, tiene por objeto el fortalecimiento institucional de los organismos de frontera para crear “sistemas de ingresos sensibles a la protección” en las zonas fronterizas.

El Manual está destinado a ser utilizado por las autoridades europeas de control fronterizo, el ACNUR, las ONG y las organizaciones regionales con responsabilidades de gestión de fronteras y estará disponible a finales de 2011 en:

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

### 3.4. Establecer el diálogo y la cooperación entre los funcionarios de ingreso y los actores humanitarios

Los siguientes ejemplos muestran las formas en que los funcionarios de ingreso y los actores humanitarios pueden trabajar juntos para identificar y abordar las deficiencias en los mecanismos utilizados para identificar a las personas necesitadas de protección internacional. En algunos países, los funcionarios de ingreso y los actores humanitarios han institucionalizado su cooperación mediante la creación de un diálogo formal, grupos de trabajo y coordinación, o procesos de consulta específicos. Estos acuerdos suelen incluir componentes de capacitación y monitoreo.

#### UE: Cooperación entre FRONTEX y el ACNUR 2008 – Presente

En junio de 2008 se firmó el Acuerdo de cooperación entre la Agencia europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores (FRONTEX) y el ACNUR, en la sede de FRONTEX en Varsovia, Polonia. El principal objetivo de esta cooperación es contribuir a un sistema efectivo de gestión de las fronteras de la UE, totalmente compatible con las obligaciones de protección internacionales y de la UE a través, por ejemplo, del intercambio de información, conocimientos y experiencias, en particular sobre los movimientos mixtos hacia los Estados miembros. Otro elemento básico es la preparación de material de capacitación general y específico y de herramientas sobre derecho internacional de refugiados y de derechos humanos, aplicables en el contexto de la gestión de las fronteras. La cooperación bilateral se extiende también a aspectos más operativos del trabajo de FRONTEX: El ACNUR (junto con la OIM) participó por primera vez en una operación conjunta coordinada por FRONTEX (AGEL AUS 2010) en calidad de observador y asesor. Esta operación conjunta, orientada a la identificación y la remisión de los niños que llegan a los aeropuertos seleccionados de la UE, que podrían ser víctimas de trata, representa un primer caso de prueba para la cooperación práctica en materia operativa entre FRONTEX y el ACNUR.

## EUROPA CENTRAL: MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO TRIPARTITO SOBRE LA GESTIÓN DE LAS FRONTERAS ENTRE GUARDIAS NACIONALES DE FRONTERA, ONG NACIONALES Y EL ACNUR 2006 – PRESENTE



### A. Antecedentes y fundamentos

Se firmaron memorandos de entendimiento tripartitos entre los guardias fronterizos nacionales, las ONG nacionales y el ACNUR en varios países de Europa Central. Estos crean un marco y una estructura institucional para monitorear el ingreso de personas que necesitan protección en el territorio del respectivo Estado y el acceso de estas personas a los procedimientos de asilo, así como su protección contra la devolución. Los memorandos de entendimiento formalizan la cooperación, los roles, las responsabilidades y las metodologías de trabajo entre los actores en el ámbito de la gestión de las fronteras.

El primer acuerdo en Europa Central se celebró en Hungría en diciembre de 2006, seguido por acuerdos similares en:

- Eslovaquia, septiembre de 2007
- Rumania, julio de 2008;
- Eslovenia, octubre de 2008;
- Polonia, octubre de 2009; y
- Bulgaria, abril de 2010.

### B. Actores

- Guardias fronterizos;
- ONG y actores de la sociedad civil; y
- ACNUR.

### C. Acciones

Los memorandos de entendimiento:

- Aclaran las responsabilidades de protección de la guardia de fronteras;
- Reiterar el derecho del ACNUR de tener acceso a las personas comprendidas en su mandato y de intervenir a su favor;
- Crean un marco de supervisión con responsabilidades específicas asignadas a los tres actores;
- Prevén que los guardias de fronteras darán acceso al ACNUR y a las ONG a los puntos de ingreso, los centros de detención y otros lugares, así como a los registros de llegadas, las justificaciones de la negativa de ingreso y otros datos;
- Designan al ACNUR como el actor responsable de asegurar la coordinación y la movilización de fondos, y a las ONG como responsables de adelantar actividades de monitoreo;

- Crean el Grupo de trabajo tripartito para supervisar la aplicación del acuerdo y dar seguimiento a los resultados de los ejercicios de monitoreo; y
- Incluyen la posibilidad de organizar conjuntamente actividades educativas y de sensibilización.

#### **D. Evaluación**

Los memorandos de entendimiento formalizaron la cooperación entre las partes y crearon un marco permanente para el diálogo. Los memorandos de entendimiento ayudaron a aumentar la mutua comprensión y la transparencia, a desarrollar la confianza y a identificar y abordar las necesidades de capacitación, así como la necesidad de modificar las leyes vigentes. Los memorandos de entendimiento han mejorado el acceso de los solicitantes de asilo al territorio y a los procedimientos de asilo, así como el acceso del ACNUR y las ONG a las personas de interés y a los datos relacionados con la frontera. También permitieron la identificación de las tendencias y patrones de los movimientos y los perfiles de las personas de interés.

El ACNUR organizó la Conferencia transregional sobre gestión de fronteras y protección de los refugiados en Budapest, Hungría, del 24 al 26 de noviembre de 2010 para desarrollar aún más los mecanismos y las sinergias existentes entre las oficinas del ACNUR en la región y extender las prácticas de cooperación y la experiencia en materia de gestión de fronteras sensible a la protección a los países vecinos.

Un marco sobre gestión de fronteras y protección de los refugiados en la región de Europa Central se encuentra actualmente en fase de desarrollo.

#### **E. Más información**

**Anexo 10** – Memorando de entendimiento tripartito sobre las modalidades de la cooperación mutua y de la coordinación para apoyar el acceso de los solicitantes de asilo al territorio de la República de Hungría y a sus procedimientos de asilo, 28 de diciembre de 2006

Todos los memorandos de entendimiento de Europa Central están disponibles en inglés en: [www.unhcr-budapest.org/index.php/refugee-protection/access-to-territory](http://www.unhcr-budapest.org/index.php/refugee-protection/access-to-territory).

**Anexo 10 bis** – Comité Húngaro de Helsinki, Sede de la Policía Nacional de Hungría, ACNUR, *Informe sobre el programa de monitoreo en fronteras 2008-2009*, 2010, no disponible en español

## **CANADÁ: COOPERACIÓN PARA LA PROTECCIÓN. ACNUR Y AGENCIA CANADIENSE DE SERVICIOS FRONTERIZOS (CBSA) 2006 – PRESENTE**

### **A. Antecedentes y fundamentos**

Aunque no existe un acuerdo formal entre la CBSA, el ACNUR y las ONG, existe un alto grado de participación e intercambio entre estos actores, dando lugar a una buena cooperación en cuestiones de protección.

### **B. Actores**

- Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos (CBSA);
- Ciudadanía e Inmigración Canadá (CIC);
- Consejo de Inmigración y Refugiados (IRB, por sus siglas en inglés);
- ONG;
- Firmas de servicios legales que trabajan gratuitamente; y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

- Garantizar el diálogo constante y el intercambio de información entre los actores.
- Desarrollar un manual de capacitación, así como sesiones conjuntas de capacitación sobre cuestiones de protección.
- Monitorear los puntos de ingreso aéreos y terrestres más transitados y los centros de detención. El ACNUR ha ejercido el papel de monitoreo específico en virtud del Acuerdo de Tercer País Seguro entre Canadá y EE.UU. (señalado en el capítulo 8).
- Apoyar a las ONG para que ayuden con las solicitudes de asilo en los puertos de ingreso, proporcionen albergue y otros servicios y aboguen por el acceso de los individuos a los procedimientos de asilo y otros mecanismos.
- Facilitar el proceso de tutor ad litem para menores no acompañados y otros individuos con necesidades especiales a través de servicios legales gratuitos.
- Llevar a cabo entrevistas y revisiones ad hoc con solicitantes de asilo después de los procesos de admisión con el fin de evaluar el trato que han recibido desde la perspectiva de los solicitantes.
- Facilitar la participación de las ONG con sede en Canadá y EE.UU. en relación a las cuestiones de la frontera común.
- El CIC y CBSA adaptaron tres formularios de solicitud de asilo en un formulario nacional que será utilizado por todos los puertos y las oficinas en el interior para estandarizar y simplificar el procedimiento de determinación de la condición de refugiado.

### **D. Evaluación**

El compromiso constante entre el ACNUR y los funcionarios del gobierno crea un entorno laboral sano, donde los problemas son más fáciles de tratar y la protección se fortalece a través de esfuerzos cooperativos. Las intervenciones del ACNUR son informales y efectivas, y sus recomendaciones son entendidas y respetadas por la CBSA y el CIC. El formulario estandarizado para las solicitudes de asilo contribuye a la eficiencia y ha reducido el tiempo de tramitación de las solicitudes de asilo en, por lo menos, 60 minutos.

Sin embargo, la alta tasa de movilidad del personal de la CBSA ha aumentado la necesidad de capacitación continua, causando presión sobre los recursos del ACNUR. Hasta cierto punto, esto se está abordando a través del compromiso del Gobierno de Canadá, las ONG y la sociedad civil que se ocupan de cuestiones de protección, y esto se produce con apoyo limitado del ACNUR o independientemente de su participación operativa.

A pesar de la estrecha cooperación, se han producido algunos casos de retorno de Canadá a los EE.UU. fuera del Acuerdo de Tercer País Seguro. Además, en contra de las directrices de política del ACNUR, los solicitantes de asilo pueden ser detenidos a su llegada y frecuentemente son mezclados con criminales detenidos.

### E. Más información

**Anexo 11** – ACNUR, Cuestionario para el monitoreo de los centros de detención

**Anexo 12** – ACNUR, Formulario de monitoreo del proceso de determinación de la condición de refugiado

Informe de supervisión del ACNUR de 2006 en el contexto del Acuerdo de Tercer País Seguro entre los gobiernos de Canadá y EE.UU., disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/home/PROTECTION/455b2cca4.pdf](http://www.unhcr.org/home/PROTECTION/455b2cca4.pdf).

## 3.5. Incluir a transportistas y a otros actores privados en la estrategia de protección

Numerosos Estados imponen sanciones a los transportistas por llevar a sus territorios extranjeros sin la documentación de viaje adecuada. Como resultado, los transportistas pueden ser obligados a negar el embarque a los viajeros irregulares, independientemente de las necesidades de protección potencial. Un sistema de ingreso sensible a la protección podría incluir excepciones en las leyes que sancionan a quienes transportan a personas con documentación no adecuada, si estas personas solicitaran asilo en el punto de ingreso. Los Estados pueden permitir que los transportistas remitan ante las autoridades locales a los solicitantes de asilo que carezcan de autorización o de documentación cuando el país sea un Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y tenga un sistema de asilo funcional; o a funcionarios del país de destino que estén en el país de salida, tales como funcionarios de enlace en aerolíneas, oficinas de inmigración o asilo asignados al exterior, la embajada o el consulado local u organizaciones internacionales o ONG relevantes.

Los transportistas y otros actores privados involucrados en la gestión del ingreso podrían ser incluidos de manera más amplia en las estrategias de protección desarrolladas por los Estados, como se indica a continuación.

- Los Estados pueden proporcionar a los transportistas directrices sobre las medidas prácticas para el manejo de pasajeros no autorizados o indocumentados, incluso en los puntos de contacto con las autoridades de asilo o inmigración en el deseado Estado de destino o, si fuera el caso, en el país de partida.
- Los Estados podrán alentar a los transportistas a adoptar un código interno de conducta para el manejo de los solicitantes de protección internacional que se encuentran mezclados entre los pasajeros no autorizados o indocumentados.

- Los transportistas pueden ser incluidos en las sesiones de capacitación sobre protección para los funcionarios de ingreso del Estado o pueden convenirse eventos específicos de capacitación en protección.
- El marco para supervisar las garantías de protección en los sistemas de ingresos puede extenderse a los transportistas.

### Países Bajos: Circular sobre extranjeros, 2000

La Circular sobre extranjeros de los Países Bajos, del año 2000, señala explícitamente cómo deben manejar los transportistas las solicitudes de viaje de los solicitantes de asilo.

La Circular A2. 7.1.5 afirma: “Si durante el control de identidad un transportista se enfrenta a un individuo sin documentación adecuada o indocumentado, no tiene ninguna obligación de transportarle. En caso de que el extranjero declare que su vida está en peligro directo en el país que quiere abandonar, el transportista puede referir al extranjero a la representación holandesa a fin de que solicite asilo allí. Cuando el transportista en tales circunstancias considere transportar al extranjero, debe ponerse en contacto con el Servicio de Inmigración y Naturalización (IND, Immigratie en Naturalisatie Dienst). El Director del IND decidirá si el extranjero puede ser transportado a los Países Bajos a pesar de no contar con documentación de viaje adecuada. Cuando un transportista haya transportado a un extranjero a territorio holandés sin documentación adecuada o indocumentado, pero lo ha hecho con previa autorización del funcionario responsable, no hay obligación alguna de regresar al extranjero al país del cual salió ni se remitirá el informe de sospecha de delito contra las disposiciones del artículo 4 de la ley de extranjeros. El transportista debe entregar por escrito debidamente los hechos y circunstancias, tal cual le fueron transmitidos por el extranjero”.

Disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfaea0.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/47fdfaea0.html).

## 3.6. Garantizar la cooperación transfronteriza en materia de protección, incluso en el contexto de las operaciones de salvamento en el mar

La cooperación transfronteriza sobre la creación de sistemas de ingresos sensibles a la protección puede ayudar a garantizar enfoques sólidos y coherentes entre los Estados, incluso en varias regiones. La cooperación transfronteriza es particularmente importante en el contexto de operaciones de salvamento en el mar de y de socorro que involucren movimientos marítimos irregulares, con el fin de asegurar que las personas rescatadas sean desembarcadas en un lugar adecuado y seguro y que les brinden acceso y trámite a los procedimientos de asilo o a otros mecanismos para satisfacer necesidades específicas.

### BRASIL: REDES DE PROTECCIÓN 2004 – PRESENTE



#### A. Antecedentes y fundamentos

Las “redes de protección” de la sociedad civil se desarrollaron en Brasil como una solución pragmática para el monitoreo de las fronteras y la remisión, en un país con un extenso territorio geográfico. El objetivo es proporcionar asesoría legal y ayuda humanitaria inmediatas a los solicitantes de asilo en los puntos fronterizos.

Las redes de protección están en constante expansión. En la actualidad están conformadas por 44 organizaciones y 100 individuos.

### **B. Actores**

- Las redes de protección se componen de un número cada vez mayor de organizaciones y personas participantes; y
- Entre los socios de las redes de protección se cuentan el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE), las ONG especializadas en derechos humanos, las iglesias locales, funcionarios de fronteras y migratorios de Brasil, la Cátedra Sergio Vieira de Mello (Cátedra universitaria dedicada a ampliar la educación del derecho internacional humanitario y el derecho internacional de refugiados, así como para estimular el acceso de los refugiados a la educación superior), el ACNUR, la OIM y la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD).

### **C. Acciones**

- Mejorar la cooperación interinstitucional entre las partes interesadas a nivel nacional y local;
- Mejorar el conocimiento de los principios de protección de los refugiados y los derechos individuales;
- Proporcionar monitoreo de la protección para la identificación oportuna de los solicitantes de asilo y refugiados, así como asesoría jurídica;
- Identificar las cuestiones que requieren la participación del ACNUR, y apoyar una estrategia integrada para fortalecer los mecanismos institucionales de protección y para facilitar la integración local de los refugiados;
- Mejorar la coordinación a través de actividades conjuntas y la participación en sesiones de capacitación para los funcionarios de fronteras;
- Poner en marcha iniciativas de fortalecimiento institucional en las principales zonas fronterizas a fin de reportar los movimientos fronterizos de manera regular, identificar a los recién llegados y prestar asistencia a las personas necesitadas de protección internacional;
- Difundir información en las zonas fronterizas e involucrar a la comunidad en las iniciativas de protección de los refugiados;
- Crear conciencia sobre las cuestiones de protección en los puntos fronterizos, y proporcionar a los refugiados el acceso a programas de promoción social, incluyendo educación y formación profesional; y
- Promover la cooperación transfronteriza con las redes de protección en otros países de la región y aumentar la solidaridad regional.

### **D. Evaluación**

El desarrollo de redes de protección es un enfoque innovador que reúne a un diverso grupo de actores de la sociedad civil para identificar a los recién llegados y hacer frente a las realidades y desafíos de los flujos mixtos en las zonas fronterizas de Brasil. La iniciativa ha fortalecido la solidaridad de las redes de apoyo en Brasil. También ha reforzado la cooperación transfronteriza con las redes de protección de Argentina y Paraguay. Además, la participación de la sociedad civil en las actividades del CONARE ha aumentado la coordinación de políticas sobre cuestiones de los refugiados.

La creación de una agenda común ayudó a identificar las diferentes funciones y mandatos de los funcionarios de migración y fronterizos y los actores de la sociedad civil, además contribuyó a la aplicación efectiva de las actividades. Las iniciativas de fortalecimiento institucional en las zonas fronterizas dieron como resultado el desarrollo de sistemas de ingresos sensibles a la protección y el mejoramiento de la identificación de potenciales solicitantes de asilo y otras personas necesitadas de protección internacional, así como la remisión al procedimiento de determinación de la condición del ACNUR.

Como se sugirió anteriormente, el viaje irregular por mar es un aspecto muy común y sumamente visible de los movimientos mixtos. Las personas que viajan irregularmente por mar, pueden incluir refugiados, niños no acompañados o separados, personas tratadas y otras con necesidades específicas de protección. A la luz del peligro inherente en estos viajes las situaciones de socorro son frecuentes. Las respuestas requieren de cooperación entre los Estados y otras partes interesadas, no sólo en términos de operaciones de salvamento en el mar, pero también con el fin de garantizar que los rescatados sean desembarcados en lugares adecuados y seguros, que se les brinde acceso y trámite a los procedimientos de asilo o a otros mecanismos para satisfacer necesidades específicas.

### Ejemplos de cooperación internacional en el contexto de operaciones de salvamento en el mar

**Francisco y Catalina:** El bote pesquero español “Francisco y Catalina” rescató en julio de 2007, a 51 personas (44 eritreos, dos etíopes y cinco personas de otras nacionalidades) que estaban en peligro en el Mar Mediterráneo. El salvamento se llevó a cabo en aguas internacionales, entre la línea de zonas de búsqueda y salvamento (SAR, por sus siglas en inglés) maltesas y libias. Después de realizarse negociaciones de alto nivel, se desarrolló un acuerdo de responsabilidad compartida respaldado por la CE, con el fin de permitir el desembarco de todas las 51 personas rescatadas en Malta, seguido por la tramitación de ellos en varios países europeos - España, Italia, Andorra y Malta. Por consiguiente, los rescatados fueron desembarcados en Malta y de ahí fueron trasladados en dos aviones españoles a Madrid y de ahí en adelante a países pertinentes para la tramitación respectiva.

**El salvamento y el desembarco de 71 personas en Sri Lanka:** En marzo de 2008 fueron rescatados 71 personas (50 nacionales de Myanmar y 21 de Bangladesh) por la marina de Sri Lanka, después de que fueron encontradas a la deriva en alta mar frente al distrito norte de la isla de Mullaitivu. Durante la dura prueba murieron 20 personas. A los rescatados se les permitió desembarcar en el puerto Trincomalee al este de Sri Lanka y fueron atendidos en la base naval. Después de un examen inicial por parte de las autoridades de Sri Lanka, los nacionales de Bangladesh fueron devueltos a la casa, mientras que los restantes rescatados fueron detenidos cerca de Colombo. Después de negociaciones fueron trasladados al ACNUR para la tramitación de sus solicitudes de asilo y para la identificación de soluciones duraderas.

### 3.7. Creación de mecanismos de monitoreo independientes

La creación de mecanismos independientes de monitoreo para los sistemas de ingresos ha demostrado ser una forma útil para los Estados de garantizar que los sistemas de ingresos cumplan con los objetivos de protección. El monitoreo también puede ayudar a identificar problemas, vacíos y necesidades de capacitación en cuestiones de protección. Proporciona una plataforma para el diálogo entre los funcionarios de migración y de ingreso, las autoridades de asilo, el ACNUR y sus socios de las ONG y otras partes interesadas.

La creación de un sistema de registro de los recién llegados puede facilitar el seguimiento y alentar a los funcionarios de ingreso a respetar y sostener sus responsabilidades relacionadas con la protección. La información pertinente incluye los datos biográficos básicos (nombre, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad), así como los motivos para la admisión o negación del ingreso, los nombres de los funcionarios de ingreso relevantes, los procedimientos de remisión y cualquier queja.

Dependiendo de las circunstancias, el organismo de supervisión puede estar compuesto por autoridades gubernamentales, agencias internacionales, incluyendo el ACNUR, las ONG o una combinación de esos actores. Se puede llegar a un acuerdo que defina las responsabilidades respectivas entre las autoridades de ingreso y el organismo de supervisión, incluyendo el intercambio de información y datos, así como el acceso a las instalaciones de ingreso.

El monitoreo puede incluir una revisión periódica de la documentación y los archivos sobre temas de protección que presenten los funcionarios de ingreso y/o la supervisión directa de la implementación diaria de garantías de protección. Dichas actividades de supervisión pueden incluir visitas a los puntos fronterizos de ingreso, acompañamiento de patrullas de la guardia costera en la frontera, y archivos revisados y otro material que se encuentre directamente en el lugar. Las misiones de monitoreo pueden acompañarse de ejercicios y sesiones de capacitación sobre cuestiones de protección. Los procesos de seguimiento se han concluido con un informe confidencial o público que detalla las conclusiones y recomendaciones de la misión de supervisión.

El monitoreo de las fronteras también es un componente de todos los acuerdos de cooperación transfronteriza que se han señalado anteriormente en el presente capítulo (3.6 “Garantizar la cooperación transfronteriza en materia de protección”).

#### **Eslovenia-Croacia: proyecto de monitoreo de frontera (BMP) 2006 – Presente**

El Proyecto de monitoreo fronterizo es un proyecto piloto implementado en la frontera entre Eslovenia y Croacia por la Policía eslovena de fronteras y una ONG de Eslovenia, el Centro de Información Jurídica para las ONG (PIC). En 2008 fue firmado un memorando de entendimiento entre el Ministerio del Interior, la Policía y el ACNUR lo que ha fortalecido el marco BMP mediante la reglamentación de la cooperación, las funciones y responsabilidades, así como metodologías de trabajo.

El objetivo principal es asegurar que se proporcionen las garantías adecuadas a las personas en necesidad de protección internacional, garantizando así un sistema de asilo justo y eficiente y fomentando la confianza entre la policía y las ONG de Eslovenia que trabajan en temas relacionados con el asilo.

Más concretamente, la policía informará al PIC sobre todos los casos de intercepción de personas que expresan la intención de buscar protección cerca de Croacia o en su frontera o en el aeropuerto internacional y el puerto. El PIC supervisa los procedimientos y métodos de trabajo utilizados por la policía de fronteras para facilitar el ingreso en el territorio y el acceso al procedimiento de asilo.

**Anexo 13** – Kogovšek, N. (ed.), *Metodologías de monitoreo de fronteras: Manual para las partes interesadas para la creación de un mecanismo de monitoreo de fronteras*, Instituto para la Paz, Eslovenia 2006

## REINO UNIDO: AGENCIA DE FRONTERAS DEL REINO UNIDO (UKBA), INSPECTOR JEFE INDEPENDIENTE 2007 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

El cargo de Inspector Jefe (CI, por sus siglas en inglés) de la Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA, por sus siglas en inglés) fue creado por la Ley de Fronteras del Reino Unido de 2007, como una oficina independiente para proporcionar evaluación y monitoreo transparentes de la UKBA y sus servicios.

### B. Actores

- Inspector Jefe e Inspecciones; y
- Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA).

### C. Acciones

El Inspector Jefe tiene el deber general de inspeccionar y emitir informes sobre el funcionamiento de la UKBA. Se concentra en:

- Garantizar la eficiencia y eficacia de la operación de la UKBA en su conjunto, la calidad de la toma de decisiones de la UKBA entre sus socios contratados, las competencias de ejecución y el acceso a la información;
- Revisar los procesos relacionados con el manejo de casos individuales, incluyendo la disponibilidad de un mecanismo de presentación de quejas, publicando los estándares para la respuesta de las inquietudes, y las medidas adoptadas para mejorar la respuesta a las denuncias recibidas;
- Examinar los objetivos y programas de la UKBA para determinar su efectividad y su cumplimiento de las obligaciones internacionales;
- Monitorear los controles de fronteras extraterritoriales; y
- Lleva a cabo inspecciones no anunciadas en los puertos y embajadas, con base en las recomendaciones formuladas y presentadas en el Parlamento del Reino Unido.

## D. Evaluación

Aunque aún es temprano para medir de manera sustantiva el valor agregado de la oficina del Inspector, se espera que mejore la transparencia, la supervisión y la responsabilidad de la UKBA. El CI ha incorporado las inspecciones independientes existentes, incluyendo los monitores de raza, certificación y alojamiento, así como el comité de auditoría de quejas, y, eventualmente, el Monitor independiente de negaciones de autorización de ingreso sin derecho de apelación.

El trabajo del Grupo Consultivo sobre Información del País (APCI) también fue transferido al Inspector Jefe, quien revisará la información del país de origen como parte de su informe anual al Parlamento. Esta reestructuración puede presentar retos organizacionales.

## E. Más información

Los Informes del Inspector Jefe están disponibles en inglés en:

<http://icinspector.independent.gov.uk/inspections/inspection-reports/>.

## EE.UU.:

### MONITOREO EN EL CONTEXTO DE LOS “PROCEDIMIENTOS DE EXPULSIÓN EXPEDITOS” DE LOS EE.UU. 2005 – PRESENTE

#### A. Antecedentes y fundamentos

A partir de 2005 las leyes de Estados Unidos permiten la expulsión inmediata de cualquier persona detenida en el intento de entrar a ese país por medio del fraude o del engaño, sin poseer documentos válidos de viaje o que sea arrestada dentro de los dos años a partir del ingreso ilegal (“expulsión expedita”). Las personas a quienes se les aplica esta medida no tienen posibilidad de una audiencia o revisión a menos que expresen su deseo de solicitar asilo o el temor de persecución en sus países de origen.

Al expresar tal deseo o temor, serán detenidos y remitidos a una entrevista con un oficial examinador que determinará si existe un “temor creíble” de persecución. Están sujetos a detención obligatoria, a menos que y hasta que se descubrió que un “temor creíble”. Si se establece que el temor es creíble, se les permite el acceso a los procedimientos ordinarios de asilo y son elegibles para la liberación discrecional de la detención, con notables excepciones. Para demostrar un “temor creíble”, debe haber una “posibilidad significativa” de que el individuo califica para asilo en los EE.UU. La expulsión expedita no está sujeta a ninguna supervisión judicial, pero el Gobierno ha permitido que algunos organismos, incluido el ACNUR, supervisen la aplicación del procedimiento.

#### B. Actores

- ONG;
- ACNUR;
- Comisión para la Libertad Religiosa Internacional de los Estados Unidos (USCIRF, por sus siglas en inglés); y
- Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés), Gobierno de los Estados Unidos.

### C. Acciones

- La sección 235.3 (b) del Código de Normas Federales obliga al examinador a crear un registro de los hechos del caso, así como de las declaraciones vertidas por el solicitante de asilo.
- El ACNUR tiene acceso a los puertos de ingreso y puede proporcionar recomendaciones al Gobierno. Igualmente, las ONG tienen acceso, pero más limitado.
- En 2003, el ACNUR realizó y presentó al Gobierno un estudio de seguimiento sobre basado en una investigación de terreno de seis meses en los cinco puertos de ingreso principales. El informe fue seguido de una serie de reuniones técnicas entre el ACNUR y los organismos pertinentes del DHS. Varias recomendaciones fueron adoptadas.
- El Gobierno de EE.UU. proporcionó fondos a una Comisión, con mandato del Congreso, para llevar a cabo el monitoreo de los procedimientos de expulsión expedita [Comisión para la Libertad Religiosa Internacional de los Estados Unidos]. La Comisión encargó a un grupo de expertos la preparación de un extenso estudio que se dio a conocer en febrero de 2005. El estudio ha identificado importantes vacíos en la aplicación del proceso e incluye varias recomendaciones para el DHS.

### D. Evaluación

La posibilidad que se dio al ACNUR y a otras agencias para supervisar el procedimiento de expulsión expedita les permite presentar la información sobre la aplicación del procedimiento y formular propuestas concretas para lograr mejoras. Algunas de estas recomendaciones han sido adoptadas por el Gobierno.

### E. Más información

**Anexo 14** – Código de Normas Federales de los EE.UU., artículo 235.3, Extranjeros no admisibles y la expulsión expedita, diciembre de 2005

**Anexo 15** – USCIRF, Solicitantes de asilo en el proceso de expulsión expedita, 2005

## Referencias seleccionadas

### Documentos legales y de políticas

ACNUR, Conclusión No. 97 (LIV), adoptada por el Comité Ejecutivo sobre las salvaguardas de protección de las medidas de interceptación, 2003. Disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/2411.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2411.pdf).

ACNUR, *Documento de políticas de protección. Operaciones de interceptación marítima y tramitación de solicitudes de protección internacional: normas jurídicas y consideraciones de política con respecto a la tramitación extraterritorial*, 2010, disponible en inglés en:

<http://http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html>.

ACNUR, *El principio de no devolución: Resumen de las conclusiones de la Mesa redonda de expertos en Cambridge*, 2003, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/01151.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/01151.pdf).

ACNUR, *La Interceptación de solicitantes de asilo y refugiados: El marco internacional y recomendaciones para un enfoque integral*, (EC/50/SC/CRP.17), 2000, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/2234.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2234.pdf).

ACNUR, *Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967*, 2007, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/45f17a1a4.html).

ACNUR, *Posición del ACNUR: Requerimientos de visa y sanciones a transportistas*, 1995, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b33a10.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b33a10.html).

ACNUR, *Selección de materiales de referencia: Rescate en el mar, de interceptación marítima y polizones*, noviembre de 2006. Disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/pdfid/45b8d8b44.pdf](http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/45b8d8b44.pdf).

Consejo Europeo: Asamblea Parlamentaria, *Recomendación 1645 (2004). Acceso a la ayuda y protección para los solicitantes de asilo en puertos marítimos y áreas costeras europeas*, 2004, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/47dfafa0.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/47dfafa0.html).

OIM, ACNUR, *Salvamento en el mar: Guía de referencia sobre los principios y prácticas aplicables a los migrantes y refugiados*, 2006, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4495>.

### Bibliografía

ACNUR, *Mesa redonda No. 1 de expertos del Plan de los 10 Puntos: Controlar las fronteras y garantizar la protección*, Ginebra, noviembre 20-21 de 2008. Informe final de 2008, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc2e0.html>.

Brounwer, A., y Kumin, J., "Interceptación y asilo. Cuando colisionan el control migratorio y los derechos humanos", *Protección*, Vol. 21, No. 4. 2003. Disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/4963237d0.html](http://www.unhcr.org/4963237d0.html).

Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados, *Serie de documentos de Europa*, disponible en inglés en:

[www.ecre.org/topics/access\\_to\\_europe](http://www.ecre.org/topics/access_to_europe).

EuropAid, *Directrices para la gestión integrada de fronteras en la cooperación exterior de la CE. Capítulo 7: Asilo y protección internacional*, Comisión Europea, 2009. Disponible en inglés en: [http://syb.icisleri.gov.tr/ortak\\_icerik/syb/Guidelines\\_for\\_IBM\\_in\\_EC\\_External\\_Cooperation\\_EN.PDF](http://syb.icisleri.gov.tr/ortak_icerik/syb/Guidelines_for_IBM_in_EC_External_Cooperation_EN.PDF).

Fischer-Lescano, A., Lohr, T., & Tohidipur, T., “Controles fronterizos en el mar: Requisitos en virtud del derecho internacional de los derechos humanos y del derecho de refugiados”, *International Journal of Refugee Law*, Vol. 21, No. 2, 2009, pp. 256-296.

Howe, T., y Klug, A., “El concepto de jurisdicción del Estado y la aplicabilidad del principio de no devolución en las medidas extraterritoriales de intercepción” en Ryan, B. y Mitsilegas, V. (eds.), *Control extraterritorial de inmigración: Retos jurídicos*, 2010.

La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, *Tráfico de migrantes: Un Examen global y bibliografía anotada de publicaciones recientes*, 2010, disponible en inglés en: [http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Marian/Smuggling\\_of\\_Migrants\\_A\\_Global\\_Review.pdf](http://www.unodc.org/documents/human-trafficking/Marian/Smuggling_of_Migrants_A_Global_Review.pdf).

Weinzierl, R., y Lisson, U., *Instituto Alemán de Derechos Humanos, Gestión de frontera y derechos humanos. Un estudio sobre la Ley del mar de la UE*, 2007, disponible en inglés en: [http:// www.unhcr.org/4963237c11.html](http://www.unhcr.org/4963237c11.html).



# Mecanismos de recepción

## CAPÍTULO 4





Introducción	112
Puesta en marcha de los mecanismos de recepción: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios	113
<b>4.1. Mecanismos de recepción previstos en los centros de acogida</b>	<b>114</b>
<b>4.1.1. Ubicación</b>	<b>114</b>
<b>4.1.2. Administración</b>	<b>114</b>
<b>4.1.3. Capacitación del personal</b>	<b>114</b>
<b>4.1.4. Condiciones en el centro de recepción</b>	<b>115</b>
<b>4.1.5. Servicios prestados</b>	<b>115</b>
<b>4.1.6. ¿Centros de recepción abiertos, semiabiertos o cerrados?</b>	<b>115</b>
<b>4.2. Ejemplos prácticos de mecanismos de recepción</b>	<b>116</b>
<b>4.2.1. Centroamérica</b>	<b>116</b>
México: Albergue Belén en Tapachula	116
Costa Rica: Manual de procedimientos de recepción ( <i>herramienta operativa</i> )	118
<b>4.2.2. Asia Central</b>	<b>118</b>
Kirguistán: Centro de acogida para solicitantes de asilo en Bishkek	118
<b>4.2.3. Golfo de Adén</b>	<b>119</b>
Yemen: Centro de recepción en Mayfa'a y Ahwar	119
Yemen: Mecanismos adicionales de recepción	121
<b>4.2.4. Región mediterránea</b>	<b>122</b>
Grecia: Fortalecimiento de la capacidad de recepción de flujos migratorios en las zonas fronterizas (Proyecto "AEGEAS")	122
Italia: Fortalecimiento de la capacidad de recepción para atender a los migrantes que llegan a la isla de Lampedusa (Proyecto "Praesidium")	122
Malta: Acuerdo bilateral entre los gobiernos de Malta y los Países Bajos: Cooperación para el fortalecimiento institucional de la recepción	124
Malta: Coordinación y suministro de asistencia social en centros cerrados (COPE)	125
<b>4.2.5. África del Sur</b>	<b>126</b>
Sudáfrica: Fortalecimiento de la capacidad de recepción en Musina	126
<b>4.2.6. Suroriente de Europa</b>	<b>127</b>
Europa del Este: Aumentar la seguridad en la salud pública a lo largo de la nueva frontera oriental de Europa (PHBLM)	127
Albania: Instalaciones de recepción para personas en tránsito	128
Turquía: "Ciudades satélites": La experiencia turca	128
Consejo de Europa: Cuestionario y Proyecto de Directrices para las visitas de seguimiento realizadas por parlamentarios ( <i>herramienta operativa</i> )	129
Referencias seleccionadas	130

## Introducción

Este capítulo proporciona una guía práctica sobre los mecanismos de recepción para personas que llegan como parte de movimientos mixtos irregulares. Los “mecanismos de recepción” consisten en las medidas adoptadas por un país de acogida con el fin de satisfacer las necesidades inmediatas de los recién llegados. Estas medidas se proporcionan a todas las personas, independientemente de su estatuto, a fin de garantizar su bienestar hasta su remisión a los procesos y procedimientos pertinentes. Este capítulo no aborda los mecanismos a mediano o largo plazo, lo cual puede ser necesario posteriormente, y que varían dependiendo del estatuto de una persona en el país de acogida.

Los mecanismos de recepción en el período inmediatamente posterior a la llegada tienen, en general, dos objetivos importantes:

- Abordar las necesidades psicosociales y materiales básicas de todos los recién llegados (por ejemplo, alojamiento, alimentación, ropa y servicios médicos; y
- Distinguir las diferentes categorías de personas, incluyendo los solicitantes de protección internacional y las personas con necesidades específicas.

Este capítulo se centra en el primer objetivo. El segundo objetivo, que se refiere a los aspectos procesales y procedimentales de la recepción, se aborda en los capítulos 5 y 6. Aunque los mecanismos de recepción en la práctica, generalmente, abordan ambos objetivos, los ejemplos proporcionados en el capítulo 5 también son relevantes para este capítulo.

El uso de “centros de recepción” designados, donde una serie de servicios necesarios pueden ser proporcionados por diferentes expertos, ha sido una forma particularmente útil de gestionar los mecanismos de recepción de grandes grupos y/o en lugares donde son frecuentes las llegadas de solicitantes de asilo y migrantes. Esto puede ser ventajoso para los recién llegados, cuyas necesidades son atendidas por personal cualificado, y para las autoridades, ya que los centros de acogida ofrecen un entorno organizado que les permite concentrar sus respuestas. Sin embargo, dependiendo de la situación específica, los pequeños grupos de hogares, los espacios comunitarios o el alojamiento en casas particulares pueden ser más apropiados que los centros de acogida de gran tamaño.

Los ejemplos prácticos de este capítulo brindan sugerencias sobre la ubicación y la administración de los mecanismos de recepción, condiciones y servicios disponibles en los centros de recepción (si fuera el caso) y la capacitación del personal de recepción. Algunos ejemplos proponen orientación sobre los mecanismos de recepción para los solicitantes de asilo más específicamente. Los ejemplos demuestran que los mecanismos de recepción apropiados pueden reducir los movimientos futuros sin tener que recurrir a la detención. Los ejemplos muestran también el papel crucial que a menudo los actores de la sociedad civil desempeñan en la prestación de servicios.

## **Puesta en marcha de los mecanismos de recepción: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios**

### **Sugerencias para las partes interesadas**

- Participar con los actores pertinentes en los servicios necesarios apropiados como parte de los mecanismos de recepción para atender las necesidades inmediatas de todos los recién llegados.
- Fomentar el desarrollo de centros de acogida abiertos con las debidas garantías y condiciones que cumplan con las normas de derechos humanos.
- Si se crean centros de recepción semiabiertos o cerrados, abogar por el acceso de las organizaciones internacionales o de las ONG para evaluar las necesidades de protección y asistencia.
- Proporcionar información a todos los recién llegados, por ejemplo, sobre sus derechos y obligaciones en el país de acogida, los mecanismos de recepción, servicios disponibles y opciones legales (incluyendo los procedimientos de asilo).
- Garantizar que los servicios prestados aborden las necesidades inmediatas de los recién llegados.
- Celebrar acuerdos y/o procedimientos operativos estándar sobre las funciones y responsabilidades de los diversos organismos gubernamentales, no gubernamentales e internacionales que participan en la organización de la recepción.
- Establecer mecanismos de vigilancia para garantizar mecanismos de recepción sensibles a la protección.

### **El apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios**

- Asesorar a los Estados sobre los marcos jurídicos y políticos para la organización de la recepción.
- Ayudar a los Estados a establecer mecanismos de recepción que cumplan con las normas internacionales de derechos humanos.
- Contactar a los donantes con el fin de solicitar apoyo financiero para mejorar las condiciones de recepción.
- Fomentar el uso de centros de recepción abiertos.
- Ayudar a mejorar los estándares de recepción, proporcionando asesoramiento técnico en cooperación con otros organismos (por ejemplo, CICR, FICR, OIM y UNICEF).
- Capacitar al personal involucrado en la organización de la recepción en cuanto a derecho de refugiados y consideraciones de protección internacional, y ayudar a elaborar procedimientos operativos estándar.
- Actuar como punto de referencia y apoyo para las personas en centros de recepción que pueden necesitar protección internacional.

- Cabildear para tener acceso a los centros de recepción cerrados para que los recién llegados sean registrados y reciban documentación temporal, especialmente cuando muchos de los recién llegados pueden ser refugiados.

## 4.1. Mecanismos previstos para la recepción en centros de acogida

El uso de centros de recepción designados puede ser una forma útil de satisfacer las necesidades de los recién llegados que viajan como parte de movimientos mixtos, en particular en el caso de numerosas o frecuentes llegadas. Nótese, sin embargo, que los centros de recepción no siempre pueden ser una forma adecuada o necesaria de proveer servicios de recepción, y las alternativas, como los grupos pequeños de hogares, los asentamientos comunitarios o el alojamiento en casas particulares, pueden ser más adecuadas. En caso de que se utilicen centros de recepción, se deben aplicar las siguientes consideraciones.

### 4.1.1. Localización

La localización de los centros de recepción dependerá de los puntos de ingreso y de las modalidades de transporte utilizado por migrantes y refugiados que viajan como parte de movimientos mixtos para llegar al país de tránsito o de destino. La ventaja de construir un centro de recepción cerca de la frontera, puerto u otro punto de ingreso es que será más accesible para los recién llegados y que las autoridades tendrán mejores condiciones para prestarles asistencia inmediata.

### 4.1.2. Administración

Los centros de recepción pueden ser manejados por las autoridades gubernamentales, ONG y/u organismos internacionales. Los contratistas privados también son empleados para ayudar a gestionar centros de recepción.

Los servicios de apoyo frecuentemente son ofrecidos por diferentes actores de acuerdo con sus respectivos mandatos y áreas de especialización. Un acuerdo formal entre las diversas partes interesadas ayuda a promover un enfoque coherente, coordinado e integral para la gestión del centro y responder a las necesidades de los recién llegados. También ayuda a definir las funciones y responsabilidades de los actores y el desarrollo de procedimientos operativos estándar. Los acuerdos pueden incluir directrices sobre las normas de tratamiento de los residentes del centro de recepción y las disposiciones para el seguimiento por parte de entidades independientes con el fin de garantizar el cumplimiento de las normas de derechos humanos.

### 4.1.3. Capacitación del personal

El personal que participa en las actividades diarias de un centro de recepción pueden beneficiarse de capacitación sobre los principios del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos, las normas mínimas de trato

y atención (por ejemplo, sensibilidad cultural y gestión de conflictos) y sobre cómo ayudar a personas con necesidades específicas, entre otros, mujeres en riesgo, niños no acompañados o separados, víctimas de tortura, de trata, de trauma y personas con discapacidad.

---

#### 4.1.4. Condiciones en el centro de recepción

Se debe garantizar la seguridad y el respeto de la dignidad de los habitantes del centro de recepción, por ejemplo, limitando la cantidad de personas alojadas, garantizando el espacio adecuado y la privacidad en las áreas que sirven como dormitorios, separando instalaciones para la higiene para hombres y mujeres, brindando condiciones higiénicas y sanitarias adecuadas, adoptando medidas para identificar a tratantes y traficantes e impedir que entren al centro o usen sus instalaciones, y dando mantenimiento a las instalaciones en cuanto a ventilación, calefacción o refrigeración.

---

#### 4.1.5. Servicios prestados

Los servicios que puede prestar el centro de recepción incluyen: alimentación de manera regular, en cantidad suficiente y respetando los requerimientos culturales y religiosos; distribución oportuna de artículos no alimentarios básicos tales como, ropa, productos sanitarios, cobijas y toallas; chequeos médicos al momento de la llegada, incluyendo identificación y tratamiento de personas con necesidades médicas agudas; orientación y asistencia psicosocial; información sobre las opciones legales disponibles procedimiento de asilo, procedimientos específicos para víctimas de trata, niños no acompañados o separados, mujeres y niñas en situación de riesgo.

Las personas que llegan al centro de recepción pueden hacer mejor uso de los mecanismos de recepción y los servicios disponibles si se les proporciona información práctica, como por ejemplo: derechos y obligaciones de los residentes del centro; horario y lugar de comidas; instalaciones para las prácticas religiosas y culturales, acceso a medios de comunicación, como teléfonos, Internet y directorios; y procedimientos confidenciales y accesibles para presentar quejas.

---

#### 4.1.6. ¿Centros de recepción abiertos, semiabiertos o cerrados?

La decisión sobre si el centro de recepción para personas que viajan como parte de los movimientos mixtos será abierto, semiabierto o cerrado dependerá de varios factores, entre ellos: el perfil de las personas afectadas, el país al que aspiran ir, la localización de los centros de recepción, y el nivel general de los servicios de apoyo prestados a través de los mecanismos de recepción. La prestación de alojamiento adecuado, servicios de apoyo y acceso a la información y la orientación inmediatamente después de su llegada puede reducir el incentivo de fuga de los centros abiertos de recepción.

Del mismo modo, los centros de recepción semiabiertos con medidas para garantizar la permanencia en el centro, como el requisito de reportarse diariamente, también son eficaces para acomodar a quienes llegaron irregularmente.

Cuando los individuos están albergados en centros de acogida cerrados, la detención está sujeta a las salvaguardas jurídicas pertinentes, incluso en virtud del derecho internacional de los derechos humanos. Las normas internacionales prevén

que cualquier decisión de detener a las personas debe tomarse por una autoridad debidamente designada, analizando cada caso y basándose en los criterios establecidos en la ley<sup>1</sup>. Todo período de detención debe ser necesario y razonable en todas las circunstancias, además de proporcionado y no discriminatorio. La revisión efectiva, independiente y periódica de la detención por parte de un tribunal competente para ordenar la liberación es fundamental para garantizar el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos. Garantizar que las relevantes ONG, organizaciones internacionales, abogados y los funcionarios consulares tengan acceso a las instalaciones cerradas de recepción y la oportunidad de reunirse con las personas ayuda a garantizar la aplicación de estas normas en la práctica. También se debe proporcionar el apoyo necesario a los individuos que deseen solicitar asilo. La detención de personas con necesidades específicas nunca es apropiada ni siquiera por períodos cortos. Esto se aplica a los niños, madres lactantes y mujeres en las últimas etapas del embarazo, así como las personas con discapacidades físicas o mentales o con necesidades médicas agudas.

Las alternativas a la detención pueden brindar un enfoque más humano para la gestión de las llegadas irregulares, como permitir que los refugiados reconocidos y los solicitantes de asilo registrados a los grupos comunitarios, que se alojen con la familia o amigos, y en la iglesia o en albergues comunitarios. También puede reducir el costo de mantenimiento de los centros de detención y garantizar el cumplimiento de las normas jurídicas internacionales.

## 4.2. Ejemplos prácticos de mecanismos de recepción

Ha sido adoptada, por diferentes Estados en diferentes regiones, una serie más o menos completa de mecanismos de recepción. Los siguientes ejemplos se centran sobre todo en los mecanismos de recepción en los puntos de primera llegada. Ellos muestran la gama de servicios que proporcionan los Estados, incluyendo asistencia psicosocial y médica, apoyo material (alojamiento, comida, ropa, artículos no alimentarios), así como el acceso a asistencia jurídica, orientación cultural y consejería individual o grupal sensible a la edad y al género.

### 4.2.1. Centroamérica

#### MÉXICO: ALBERGUE BELÉN EN TAPACHULA 1997 – PRESENTE

##### A. Antecedentes y fundamentos

El Albergue Belén es uno de los cinco “centros de recepción abiertos” en la región conocidos como (“Casas de los Migrantes”), que es operado por la orden de padres católicos escalabrinianos. Es una alternativa a las instalaciones de detención del gobierno (“estaciones migratorias”) para aquellas personas con o sin documentación de viaje adecuada o permisos de ingreso. El Albergue Belén da alojamiento temporal y servicios básicos a todos los migrantes que pasan por Tapachula, Chiapas, o que se quedan en la zona. El ACNUR firmó un acuerdo con el Albergue con el fin de dar servicios básicos de recepción a los solicitantes de asilo.

<sup>1</sup> Ver los criterios en *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966* y la *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951* y su *Protocolo de 1967*. Ver también la *Conclusión No. 44 (XXXVII) del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre la detención de los refugiados y de las personas que buscan asilo*; ACNUR, *Nota sobre la adhesión a los instrumentos internacionales y la detención de refugiados y solicitantes de asilo*, documento de la ONU EC/SCP/44 del 19 de agosto de 1986, y ACNUR, *Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*, 26 de febrero de 1999.

## B. Actores

- OIM;
- ONG locales;
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados; y
- ACNUR.

## C. Acciones

- El Albergue Belén brinda servicios de recepción a migrantes, víctimas de trata y solicitantes de asilo. Los solicitantes de asilo que se acercan directamente a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o al ACNUR son remitidos al Albergue Belén.
- Los servicios prestados en el Albergue Belén incluyen el alojamiento por un período máximo de tres días, que puede ampliarse hasta 14 días para los migrantes y solicitantes de asilo y hasta más de 14 días para solicitantes de asilo con necesidades específicas, con el acuerdo del ACNUR. También se proporcionan alimentos, artículos materiales y servicios psicosociales.
- El centro es una instalación abierta, y los migrantes y solicitantes de asilo que desean y pueden residir en otras partes son libres de hacerlo. El Albergue Belén cierra a las 10:00 pm. Durante tres horas durante el día, los residentes deben permanecer fuera para poder limpiar el edificio. Aparte de estas restricciones, los migrantes y solicitantes de asilo están en libertad de entrar y salir cuando les plazca.
- Los niños no acompañados pueden ser trasladados excepcionalmente a las instalaciones gubernamentales o privadas de cuidado a la infancia que ofrezcan alojamiento adecuado, acceso a servicios de educación y salud, así como asesoría legal para los niños que solicitan asilo, los niños refugiados y los beneficiarios de protección complementaria.

## D. Evaluación

El Albergue Belén es una alternativa exitosa a la detención mediante la gestión de la migración irregular y demostrando que las entidades no gubernamentales pueden ayudar a los gobiernos en la prestación de servicios de recepción. En 2008, el Albergue Belén abrió una zona específica para las personas objeto de trata. Los estándares de recepción del Albergue Belén reducen el número de personas que se fugan y se trasladan de manera indocumentada y no autorizada a otros Estados mexicanos.

Si bien el Albergue Belén presta un importante servicio a los migrantes y solicitantes de asilo en la frontera sur de México, a menudo no tiene capacidad para albergar a los solicitantes de asilo durante todo el periodo de tramitación de su solicitud. Existen servicios de registro disponibles para quienes solicitan protección internacional, pero no para migrantes. Además, los migrantes indocumentados y no autorizados que son aprehendidos por la policía local o los funcionarios de migración, incluyendo aquellos en espera de repatriación, no tienen acceso al Albergue Belén.

## E. Más información

Disponible en: <http://www.migrante.com.mx/Tapachula.htm>.

Una descripción del Albergue Belén y una entrevista con el Padre de Flor, quien dirige el centro, están incluidas en el artículo de Cynthia Gorney, "La otra frontera de México", National Geographic Magazine, febrero de 2008.

Disponible en inglés en: <http://ngm.nationalgeographic.com/print/2008/02/mexicos-southern-border/cynthia-gorney-text>.



El manual ha sido desarrollado gracias a la colaboración entre la Defensoría de los Habitantes, las autoridades de migración, el ACNUR y la OIM en Costa Rica. El manual establece directrices y recomendaciones de preselección de migrantes y solicitantes de asilo, incluyendo personas con necesidades específicas, para los mecanismos de recepción.

**Anexo 1** – Costa Rica, Dirección General de Migración y Extranjería, *Manual administrativo y de procedimientos de los centros de aprehensión temporal para extranjeros en condiciones irregulares*, 2008

### 4.2.2. Asia Central

#### KIRGUISTÁN: CENTRO DE ACOGIDA PARA SOLICITANTES DE ASILO EN BISHKEK 2007 – PRESENTE

##### A. Antecedentes y fundamentos

El ACNUR, en colaboración con el Gobierno de Kirguistán y el Comité Estatal de Migración y Empleo (SCME, por sus siglas en inglés), abrió el primer centro de recepción de Asia Central para los solicitantes de asilo que están en Bishkek, Kirguistán, en noviembre de 2007. El objetivo del centro es asistir mejor a los solicitantes de asilo que han huido de 12 países diferentes, particularmente, de las guerras civiles en Tayikistán y Uzbekistán.

##### B. Actores

- Gobierno de Kirguistán;
- Ministerio de Trabajo, Empleo y Migración (MOLEM); y
- ACNUR.

##### C. Acciones

El centro ofrece una multiplicidad de servicios para los solicitantes de asilo:

- Alojamiento temporal para al menos 30 solicitantes de asilo (hasta 100 solicitantes de asilo en situaciones de emergencia);
- Atención médica;
- Cocina común;
- Alimentación;
- Duchas y lavaderos;
- Un cuarto equipado para niños;
- Educación (incluyendo clases de idiomas); y
- Asesoría legal.

El centro de recepción tiene el espacio suficiente y las medidas de seguridad adecuadas para permitir que los solicitantes de asilo puedan estar tanto dentro como fuera de él en seguridad y paz.

## D. Evaluación

Desde su creación en 2007, el centro de recepción ha asistido a más de 300 refugiados y solicitantes de asilo, proporcionándoles múltiples servicios para desarrollar las habilidades individuales y favorecer su capacidad de integración. El centro de recepción ha aumentado continuamente sus servicios para adaptarse a las necesidades de los solicitantes de asilo y ha ampliado progresivamente sus actividades desde su propósito inicial de prestar sólo asistencia de emergencia, y ahora también proporciona asesoría legal, asistencia social y médica, y cursos de idiomas.

### 4.2.3. Golfo de Adén

#### YEMEN: CENTRO DE RECEPCIÓN EN MAYFA'A Y AHWAR 1995 – PRESENTE



##### A. Antecedentes y fundamentos

El Centro de Acogida de Mayfa'a (MRC, por sus siglas en inglés) es una instalación gestionada por el ACNUR situado cerca del principal punto de ingreso costero de Bir Ali, en la provincia de Shabwa en Yemen. A falta de programas de recepción gestionados por el gobierno, el MRC ofrece alojamiento y servicios de recepción necesarios para quienes llegan viajando por barco desde Bossasso, en Somalia. El MRC es un "centro abierto" donde los individuos son libres de entrar y salir de la instalación. En 2008, el ACNUR abrió un segundo centro de acogida, el Centro de Recepción de Ahwar, en la gobernación de Abyan. También se ofrecen servicios de recepción a los recién llegados en el campamento de Kharaz.

##### B. Actores

- Consejo Danés para los Refugiados (DRC, por sus siglas en inglés);
- INTERSOS (organización italiana de ayuda humanitaria);
- La ONG local, Society for Humanitarian Solidarity (SHS);
- ACNUR; y
- Guardia costera yemení.

##### C. Acciones

- Dependiendo del punto de desembarco y su proximidad con el MRC, los recién llegados pueden ser transportados directamente al MRC o llevados primero al centro de tránsito en Mayfa'a Hajar.
- A los recién llegados se les ofrece alojamiento, atención médica y un paquete de bienvenida con información práctica sobre el centro. Están disponibles áreas con instalaciones sanitarias separadas para hombres y mujeres.
- Los recién llegados reciben información sobre las opciones que están a su disposición: procedimientos de asilo o transferencia al campamento en Kharaz o al asentamiento urbano de Basateen en Adén. También se les da folletos sobre las leyes y reglamentos de Yemen y sobre los servicios prestados en Kharaz y en las zonas urbanas. Estos folletos están disponibles en somalí, oromo, árabe e inglés.

- El Consejo Danés para los Refugiados lleva a cabo un registro preliminar de los somalíes reconocidos como refugiados *prima facie* por el Gobierno de Yemen y de quienes no son somalíes y quieren solicitar asilo. A los no somalíes se les da una tarjeta de cita para protección temporal válida por 10 días. Esto les permite acercarse a las oficinas del ACNUR en Adén y Sana'a para los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. A los somalíes se les suministran documentos temporales de refugiados válidos por tres meses y se les asesora sobre la asistencia proporcionada en el campamento de Kharaz y en las zonas urbanas y sobre sus derechos y obligaciones en Yemen. Los somalíes son dirigidos a centros de registro permanente administrados por el gobierno, que son totalmente apoyados por el ACNUR, donde ellos llevan a cabo la inscripción a ProGres y obtienen una tarjeta de identificación como refugiados.
- InterSOS identifica a las personas con necesidades especiales y continúa ayudándoles cuando se trasladan al campamento de Kharaz o al asentamiento de Basateen. INTERSOS también gestiona el Espacio para niños en el centro.
- Se ofrece capacitación a los guardacostas yemeníes sobre derecho internacional de refugiados y de los derechos humanos y sobre salvamento en el mar.
- Los recién llegados suelen pasar entre dos y cinco días en el MRC antes de que SHS los transporte al campamento o al área urbana. SHS lleva a cabo la logística y la distribución del material de asistencia a los recién llegados en el MRC.
- Los no somalíes con necesidades específicas que quieren solicitar asilo son transportados al Centro de recepción de Kharaz donde entran a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado bajo mandato del ACNUR.
- El Centro de recepción de Ahwar opera de modo similar que el MRC. La principal diferencia entre ellos es que, en vista de su ubicación, los recién llegados son transportados directamente al Centro de Recepción de Ahwar sin pasar por ningún punto de tránsito.

#### D. Evaluación

Los Centros de recepción de Mayfa'a y Ahwar, así como los mecanismos de acogida en el campamento de Kharaz, han ayudado a abordar las necesidades inmediatas de protección y proporcionar asistencia básica, apoyo e información a quienes llegan por vía marítima a Yemen. También han facilitado ejercicios básicos de identificación de perfiles para desarrollar y adaptar mejor las respuestas a las diferentes necesidades de los grupos que llegan. Atender las necesidades de los recién llegados, sin embargo, se ha vuelto más difícil, ya que el número de puntos de ingreso a lo largo de la costa yemení ha aumentado de 15 a unos 60. Además, la situación de seguridad le dificulta al personal del ACNUR acceder a la costa y proporcionar el apoyo apropiado a sus socios, asimismo la atención médica es limitada y no siempre es adecuada en casos de emergencia.

## Yemen: Mecanismos adicionales de recepción

### Actividades a lo largo de la costa del Mar Rojo. Consejo Danés para los Refugiados (DRC) y Media Luna Roja de Yemen (YRC)

El DRC y la YRC se dedican al monitoreo de la protección y a la recopilación de información de los recién llegados a lo largo del Golfo de Adén y la costa del Mar Rojo. Los recién llegados que se consideran con mayor necesidad son identificados y se les proporciona asistencia material básica. En nombre del ACNUR y del Gobierno de Yemen, el DRC y la YRC realizan el registro inicial de solicitantes de asilo y refugiados, así como la preselección de personas llegadas espontáneamente. La presencia del DRC y otros organismos socios a lo largo del Golfo de Adén y la costa del Mar Rojo, así como la capacitación y las campañas informativas realizadas por el DRC, el ACNUR y las estaciones locales de radio han mejorado la conciencia y la capacidad de las autoridades gubernamentales y de las comunidades de acogida sobre el derecho al asilo, la trata de personas, la migración irregular y los derechos humanos de las personas en movimiento.

Para más información sobre las actividades del DRC a lo largo del Golfo de Adén, consulte **Anexo 2 – DRC, Cuerno de África y Yemen, Informe trimestral, 2009**

### “Empoderar a Yemen para abordar la migración mixta y la protección de los migrantes vulnerables que viajan a través de la ruta del Golfo de Adén”

Se trata de un proyecto de dos años, iniciado por la OIM en 2009, que tiene como objetivo mejorar la capacidad de la policía de Yemen, los funcionarios de migración, los guardacostas, los organismos gubernamentales, las organizaciones internacionales y las ONG para proporcionar asistencia a la gran afluencia de migrantes y solicitantes de asilo que llegan o transitan por Yemen.

Una red de puntos focales ubicada estratégicamente a lo largo de la costa oeste y el sur de Yemen proporcionar información y asesoría oportuna a las personas necesitadas de asistencia y/o de protección internacional. Este proyecto también incluye el fortalecimiento institucional y actividades de sensibilización sobre la trata de seres humanos, la cooperación interministerial sobre la trata de personas y una serie de talleres sobre la identificación de las víctimas de trata, la gestión de albergues y la recuperación médica y psicosocial de las personas objeto de trata y los migrantes explotados. Un segundo objetivo es mejorar la coordinación entre los actores gubernamentales y no gubernamentales para abordar las necesidades inmediatas de los recién llegados y ampliar los mecanismos de identificación y remisión.

Para más detalles, ver en inglés: <http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/africa-and-middle-east/middle-east/yemen>.

#### 4.2.4. Región mediterránea

##### **Grecia: fortalecimiento de la capacidad de recepción de flujos migratorios en las zonas fronterizas (proyecto “aegaeas”)**

Este proyecto tenía como objetivo mejorar la capacidad de acogida en los puntos de llegada a Grecia para hacer frente a los movimientos marítimos mixtos. Comprendía la prestación de asistencia inmediata a los recién llegados y la identificación de perfiles en los centros de detención, así como la remisión de las personas necesitadas de protección internacional y aquellas con necesidades específicas a los procesos y procedimientos adecuados.

Para más detalles, ver el capítulo 5.

##### **ITALIA: FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE RECEPCIÓN PARA ATENDER A LOS MIGRANTES QUE LLEGAN A LA ISLA DE LAMPEDUSA (PROYECTO “PRAESIDIUM”) 2006 – PRESENTE**



###### **A. Antecedentes y fundamentos**

El Proyecto Praesidium para el “fortalecimiento de la capacidad de recepción para atender a los migrantes que llegan a la isla de Lampedusa” es una iniciativa del Ministerio del Interior de Italia. A partir de marzo de 2006, involucró a varias agencias humanitarias y está diseñado para desarrollar sistemas de recepción sensibles a la protección de los migrantes y los solicitantes de asilo que llegan dentro de movimientos irregulares por vía marítima al sur de Italia. Se proporcionan servicios de asistencia e información en Lampedusa y otros puntos de ingreso en Italia. Desde marzo de 2009, el proyecto ha sido financiado en su totalidad por el Ministerio del Interior de Italia. Las personas que llegan a la isla de Lampedusa incluyen a nacionales de Egipto, Eritrea, Ghana, Irak, Nigeria, Marruecos, Palestina, Túnez y Sudán.

###### **B. Actores**

Principales socios:

- OIM;
- Cruz Roja Italiana;
- Save the Children-Italia (desde marzo de 2008); y
- ACNUR.

Otros actores involucrados:

- Gobierno de Italia;
- Policía Migratoria de Italia;
- Autoridades locales;
- ONG locales; y
- Médicos Sin Fronteras (MSF).

### C. Acciones

- Los socios proporcionan folletos informativos conjuntos y sobre temas específicos de cada organismo (en italiano, francés, inglés, árabe, amárico, tigrina, bengalí y urdu) y sesiones de asesoría para informar a los migrantes y potenciales solicitantes de asilo recién llegados o rescatados sobre sus derechos y obligaciones.
- Los socios garantizan la correcta identificación de las personas que pueden tener necesidades de protección internacional y prestan asistencia a las personas con necesidades específicas (por ejemplo, mujeres, niños no acompañados y familias, personas objeto de trata, víctimas de tortura y trauma).
- Todos los actores implicados trabajan juntos para crear un sistema eficiente de remisión para los grupos e individuos con necesidades específicas en el contexto de las transferencias desde los puntos de llegada a los centros de recepción en territorio italiano.
- Todos los organismos proporcionan capacitación profesional formal e informal y actividades de fortalecimiento institucional para el personal de recepción.
- El ACNUR proporciona apoyo a las personas que desean solicitar asilo y sirve de enlace con los oficiales de policía competentes, a fin de garantizar y facilitar el ingreso en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado.
- El ACNUR asume la responsabilidad de supervisar los centros de recepción para solicitantes de asilo y la OIM supervisa los centros de pre-expulsión donde los migrantes detenidos esperan la aplicación de la orden de expulsión.

En 2007, se construyó un nuevo centro en la isla de Lampedusa para aumentar su capacidad de acogida de 190 a 740 personas. El nuevo centro ofrece grandes espacios, calefacción y refrigeración, y un departamento bien equipado para el tratamiento ambulatorio que está abierto todos los días, 24 horas del día.

### D. Evaluación

El Proyecto Praesidium forma parte de un innovador modelo de funcionamiento basado en la colaboración entre autoridades nacionales, organismos multilaterales y ONG locales. Como resultado del éxito obtenido al cubrir las necesidades de los individuos y ayudar al Gobierno de Italia en la gestión de las llegadas, el modelo Praesidium se ha extendido a la costa de Sicilia, al suroriente de Italia y a Cerdeña ("Praesidium II"). El proyecto se amplió a Bari, Crotone, Foggia y Cerdeña para hacer frente al aumento de las llegadas irregulares por mar en Calabria y Cerdeña ("Praesidium III"). El proyecto se encuentra actualmente en su cuarta fase ("Praesidium IV").

El acceso a las personas alojadas en los centros de acogida y la información proporcionada por ellas ha dado lugar a una mejor comprensión de los movimientos mixtos en la región del Mediterráneo. La capacitación impartida a los funcionarios de frontera de Italia ha mejorado su comprensión sobre los problemas de protección y su capacidad para identificarlos. La presencia de la OIM y el ACNUR en las instalaciones de recepción ha asegurado que a todos los recién llegados se les proporciona información pertinente y que son remitidos a los procesos y procedimientos diferenciados apropiados.

Sin embargo, el futuro desarrollo del proyecto es incierto debido a un cambio sustancial en la política del Ministerio del Interior con respecto a las llegadas irregulares por vía marítima a principios de 2009. Este nuevo enfoque incluye una serie de medidas restrictivas, tales como la creación de un centro de detención para la expulsión en Lampedusa y la interdicción en alta mar de embarcaciones que transportan migrantes y solicitantes de asilo para devolverlos a Libia. Estas medidas tienden a cambiar el marco administrativo y operacional del Proyecto Praesidium.

Además, hay que subrayar que la migración irregular hacia el sur de Europa disminuyó en 2009 y 2010. Los datos disponibles indican que las llegadas por mar a Italia han disminuido hasta en un 80 por ciento en 2010. Esta situación tiene consecuencias sobre el proyecto Praesidium. Sin embargo, el proyecto proporciona un modelo importante que puede ser replicado en otras partes para abordar los movimientos mixtos.

### E. Más información

**Anexo 3** – Acuerdo entre el Ministerio del Interior y el ACNUR sobre las actividades conjuntas del Ministerio del Interior y el ACNUR en Lampedusa

**Anexo 4** – Tennant, V. y Janz, J., *ACNUR, Protección de refugiados y migración internacional: Una revisión de la función operativa del ACNUR en el sur de Italia*, 2009

**Anexo 5** – Médicos Sin Fronteras, *Sobre el muro: Un viaje a los centros de migración en Italia*, 2010

## MALTA: ACUERDO BILATERAL ENTRE LOS GOBIERNOS DE MALTA Y LOS PAÍSES BAJOS: COOPERACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE LA RECEPCIÓN 2005 – 2006

### A. Antecedentes y fundamentos

En respuesta a la petición del Gobierno de Malta de solidaridad europea para enfrentar los desafíos inherentes a la gran cantidad de personas que llegan por mar a sus costas, la Agencia Central Holandesa para la Recepción de Solicitantes de Asilo (COA) acordó en 2005 proporcionar asistencia técnica al Gobierno de Malta con el fin de mejorar la recepción de migrantes y solicitantes de asilo.

### B. Actores

- Comisión de Emigrantes (ONG maltesa);
- CE;
- Gobierno de Malta: Organización para la integración y el bienestar de los solicitantes de asilo (OIWAS, ahora AWAS) del Ministerio de la Familia y la Solidaridad Social y el Ministerio de Justicia y Asuntos Internos (MJHA, por sus siglas en inglés);
- Gobierno de los Países Bajos: Agencia Central Holandesa para la Recepción de Solicitantes de Asilo (COA); y
- ACNUR.

### C. Acciones

El proyecto tiene dos objetivos principales, como se indica a continuación.

1) Mejorar los mecanismos de recepción:

- COA organizó misiones para intercambiar buenas prácticas;
- COA brindó formación profesional a OIWAS;
- COA asesoró a OIWAS sobre cómo mejorar las condiciones de recepción en junio de 2006; y

- El ACNUR proporcionó información detallada sobre el estado de las instalaciones de recepción de Malta.

#### 2) Reubicar desde Malta a los Países Bajos:

- En 2005, 36 individuos que habían sido reconocidos como refugiados en Malta fueron trasladados a los Países Bajos;
- El ACNUR aportó recomendaciones sobre los criterios y procedimientos para la transferencia de refugiados; y
- Otros países (Alemania, Irlanda, Lituania, Portugal y Francia) también ofrecieron un número limitado de lugares para la reubicación de los refugiados de Malta.

### D. Evaluación

El proyecto es un ejemplo útil de cooperación estrecha y efectiva entre los Estados. Combina las actividades de fortalecimiento institucional y la reubicación de refugiados desde Malta a otros Estados en un ejercicio de distribución de la responsabilidad. Los acuerdos de reubicación de otros 255 refugiados de Malta se han desarrollado en el marco del Proyecto Eurema 2010-2011 (Proyecto piloto para la reubicación desde Malta al interno de la UE), que implica la cooperación entre 11 Estados miembros, el ACNUR y la OIM. Además, el futuro proyecto Mare Nostrum, liderado por el Ministerio del Interior de Italia, en colaboración con la OIM y MJHA, proporcionará una mejor asistencia operativa en los centros de recepción a las personas necesitadas de protección internacional (por ejemplo, mediante la creación de prácticas y procedimientos comunes en Italia y Malta, y proporcionando información legal, orientación cultural y laboral y asistencia médica).

### E. Más información

**Anexo 6** – Informe del ACNUR sobre el ejercicio de responsabilidad compartida entre Malta y los Países Bajos, 10 de abril de 2007

**Anexo 7** – Cameron, B., *Un análisis de las condiciones de recepción y las instalaciones para albergar a los solicitantes de asilo en Malta*, 2010

### Malta: coordinación y suministro de asistencia social en centros cerrados (COPE)

COPE es un proyecto piloto que se llevó a cabo en Malta de octubre de 2008 a noviembre de 2009. El proyecto tenía como objetivo proporcionar un mecanismo para mejorar la prestación de servicios de asistencia social a las personas indebidamente documentadas en centros cerrados.

Las actividades incluyeron: desarrollar métodos de asesoría y estrategias de intervención para atender necesidades psicológicas; proporcionar atención a las personas con necesidades específicas; desarrollar una herramienta de identificación de perfiles para identificar las competencias laborales y educativas de hombres y mujeres en centros cerrados; ofrecer sesiones de consejería sensible al género; desarrollar un programa de capacitación, incluyendo formación laboral y enseñanza de idiomas; proporcionar actividades recreativas; y ofrecer sesiones de orientación cultural.

El objetivo era facilitar la integración en la sociedad de los migrantes y los refugiados una vez liberados.

## 4.2.5. África del Sur

### SUDÁFRICA: FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE RECEPCIÓN EN MUSINA 2009 – PRESENTE

#### A. Antecedentes y fundamentos

Desde 2008, la ciudad de Musina, en la provincia de Limpopo en Sudáfrica, ha sido testigo de una afluencia considerable de refugiados, migrantes y solicitantes de asilo de Zimbabue. El movimiento se debe, entre otras cosas, al deterioro de la situación en Zimbabue, así como a la apertura del Centro de recepción de refugiados del Departamento de Asuntos Internos (DHA, por sus siglas en inglés) en el recinto ferial de Musina, en julio de 2008. Las estimaciones del número de personas registradas para el proceso de asilo a través del DHA en Musina variaron de 300 a 400 por día. Frente a una situación que tiende a convertirse en una crisis, el ACNUR y sus socios desarrollaron varias respuestas basadas en iniciativas locales.

#### B. Actores

- ACNUR, UNICEF y OIM;
- Médicos sin Fronteras (MSF), Save the Children-Reino Unido, Servicio Jesuita a Refugiados;
- ONG locales, Lawyers for Human Rights (LHR), Musina Legal Advice Office (MLAO) y organizaciones locales confesionales; y
- Autoridades públicas de Sudáfrica: DHA, Departamento de Desarrollo Social (DSD, por sus siglas en inglés), Policía de Sudáfrica (SAPS, por sus siglas en inglés) y la Municipalidad de Musina.

#### C. Acciones

- Proporcionar información relacionada con el asilo y la migración, así como información sobre los servicios disponibles en Musina (por ejemplo, alojamiento, acceso a atención de salud, etc.);
- Abrir dos albergues temporales, uno para mujeres y otro para hombres;
- Abrir un albergue para víctimas de violencia sexual y basada en género (VSBG) y mujeres en riesgo, y desarrollar un mecanismo informal de remisión y de presentación de informes; y
- Proporcionar alojamiento a los menores no acompañados y establecer procedimientos operativos estandarizados para la asistencia de los menores no acompañados.

#### D. Evaluación

La situación en Musina inicialmente se vio como una emergencia a corto plazo. Sin embargo, el número de llegadas se ha mantenido constante desde marzo de 2009. Aunque los albergues prestaron servicios esenciales, las condiciones siguieron siendo básicas y sigue siendo necesario realizar mejoras importantes, en particular, en el albergue para menores. Hubo una mejora en la asistencia prestada por el DSD gracias a la intensa tutoría proporcionada por UNICEF y Save the Children-Reino Unido. Varios equipos de trabajo y mecanismos de revisión fueron creados por el ACNUR y sus socios, y se establecieron requisitos básicos para las organizaciones locales que ejecutan programas de protección y albergues en Musina con el fin de garantizar que se cumplen las normas internacionales.

## 4.2.6. Suroriente de Europa

### EUROPA DEL ESTE: AUMENTAR LA SEGURIDAD EN LA SALUD PÚBLICA A LO LARGO DE LA NUEVA FRONTERA ORIENTAL DE EUROPA (PHBLM) 2007 – PRESENTE

#### A. Antecedentes y fundamentos

El Proyecto Aumentar la seguridad en la salud pública a lo largo de la nueva frontera oriental de Europa (PHBLM) tiene como objetivo apoyar una adecuada atención de salud como un derecho humano fundamental de los individuos indocumentados que entran a la UE por sus fronteras orientales. El objetivo es reducir al mínimo los riesgos de salud pública y mejorar la capacidad de gestión de las fronteras y del personal de salud pública para abordar las necesidades de salud de los migrantes en detención.

#### B. Actores

- Universidad de Pécs, Hungría;
- Escuela Andaluza de Salud Pública;
- Centro europeo para la prevención y el control de las enfermedades (ECDC);
- FRONTEx;
- OIM;
- La Organización Mundial de la Salud (OMS); y
- Países destinatarios (Hungría, Polonia, Eslovaquia y Rumania).

#### C. Acciones

- Proporcionar un análisis de la situación de las condiciones actuales de salud pública y los procedimientos de gestión de fronteras a lo largo de la frontera oriental de la UE.
- Mejorar el acceso a la atención de salud de los migrantes en centros de detención.
- Desarrollar un curso de capacitación para funcionarios de fronteras y profesionales de la salud de los países destinatarios.
- Establecer estándares mínimos de salud pública y proponer cambios estructurales de los existentes procedimientos de detención y gestión de fronteras.
- Elaborar directrices para la salud pública en el contexto de la gestión de fronteras y la detención; cambios en los reglamentos de higiene en la construcción; condiciones de detención; canales de comunicación; y la capacidad de los servicios de salud y salud pública en las regiones fronterizas de los países destinatarios.
- Difundir las lecciones aprendidas a las relevantes autoridades migratorias y de salud pública de los países destinatarios.

#### D. Evaluación

Se han desarrollado módulos de capacitación sobre la migración y el derecho a la salud para los profesionales de la salud, basándose en el análisis de la magnitud y la naturaleza de los riesgos de salud actuales en la gestión de fronteras y los centros de detención, esto con el fin de garantizar que se traten debidamente las preocupaciones de salud pública, las necesidades de salud y los derechos de los migrantes que entran a la UE a través de su frontera oriental.

## E. Más información

Disponible en inglés en: <http://www.migrant-health-europe.org/>.

Ver también *Atención a las víctimas de trata: Guía para proveedores de salud*, 2009. Disponible en inglés en: [http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&cPath=1&products\\_id=510](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=1&products_id=510).

## Albania: Instalaciones de recepción para personas en tránsito

Se han creado instalaciones de recepción para personas en tránsito en 17 pasos fronterizos en Albania. La “herramienta de preselección unificada” es un instrumento operativo para identificar y canalizar a los solicitantes de asilo, las víctimas de trata de personas y los migrantes económicos hacia procesos y procedimientos adecuados.

Para más detalles, consulte el Proyecto de selección previa unificada de migrantes detenidos/CARDS en el capítulo 5.

## TURQUÍA: “CIUDADES SATÉLITES”: LA EXPERIENCIA TURCA 1987 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

El Gobierno de Turquía comenzó a implementar “Ciudades satélites” en 1987 como un modelo para facilitar la liberación de solicitantes de asilo procedentes de centros de detención en espera de la determinación de su condición de refugiados. El sistema está diseñado para albergar solicitantes de asilo y refugiados que son monitoreados por la policía de Turquía. En este momento hay 30 ciudades en Turquía designadas como satélites que reciben solicitantes de asilo regularmente.

### B. Actores

- Ministerio del Interior de Turquía (MIT);
- Personal de policía y de detención de Turquía; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- Un solicitante de asilo que aplica para ser reconocido como refugiado mientras está en detención es reportado al MIT. El MIT, a continuación, indica a los agentes locales que procesen la solicitud de asilo.
- El personal local conduce las entrevistas de determinación de la condición de refugiado a los solicitantes de asilo en centros de detención y envían sus archivos al MIT que emite instrucciones a las autoridades locales para transferir a los solicitantes de asilo a una ciudad satélite designada en los próximos 15 días.
- El solicitante de asilo es notificado por escrito por la policía local de su traslado a una ciudad satélite y la notificación por escrito sirve como un permiso de viaje para el traslado a esta ciudad satélite.
- El solicitante de asilo puesto en libertad está obligado a registrarse a su llegada con la policía en la ciudad satélite designada y, posteriormente, deberá presentarse a la policía regularmente.

- Una vez que el solicitante de asilo es puesto en libertad, recibe asesoría y es informado sobre los próximos pasos en el procedimiento de asilo. Al solicitante de asilo que se expide un permiso de residencia, que sirve como prueba de residencia legal en el país y da derecho a acceder a todos los servicios estatales básicos como salud, asistencia social y educación.
- El solicitante de asilo está en libertad de elegir su propio alojamiento y tiene derecho a trabajar en la ciudad satélite.
- El personal del ACNUR visita cada ciudad satélite para asesorar a los solicitantes de asilo y reunirse con la policía y las autoridades competentes, como el Departamento de Educación, las organizaciones estatales de asistencia social, hospitales, escuelas, ONG, etc.
- El ACNUR tiene ONG socias en 26 ciudades satélites que proporcionan servicios de apoyo a los solicitantes de asilo. El ACNUR también mantiene un sitio Web interactivo que permite que los solicitantes de asilo revisen sus solicitudes de asilo y además ofrece consejería telefónica, si fuera necesario.

#### D. Evaluación

El modelo de ciudades satélites permite a los solicitantes de asilo salir de la detención y les proporciona acceso a servicios sociales en las áreas designadas. El estigma asociado con la detención se ha reducido, asegurando al mismo tiempo que las autoridades conserven el control. La policía vigila activamente a los solicitantes de asilo a través del requisito de presentarse diaria o semanalmente.

Aunque el sistema no garantiza la libertad de circulación de los solicitantes de asilo en todo el país, no deja de ser una alternativa que se prefiere a la detención. Si los solicitantes de asilo puestos en libertad desean salir de la ciudad satélite, por cualquier motivo, tienen que solicitar un permiso de viaje al Departamento de Policía de Extranjería. En principio, los solicitantes de asilo tienen derecho a trabajar en la ciudad satélite designada. Sin embargo, la obtención de un permiso de trabajo es engorrosa y las barreras culturales y lingüísticas hacen que para los solicitantes de asilo sea difícil acceder al mercado laboral.

#### E. Más información

**Anexo 8** – “Ciudades satélites”: *Una alternativa a la detención: La experiencia turca*

#### Consejo de Europa: Cuestionario y proyecto de directrices para las visitas de seguimiento realizadas por parlamentarios



El Cuestionario y Proyecto de Directrices para las visitas de seguimiento realizadas por parlamentarios son herramientas útiles para visitar centros de detención para migrantes irregulares y solicitantes de asilo en Europa. En ellos se destacan los tipos de cuestiones que deben examinarse en el contexto del seguimiento a los centros de recepción creados en respuesta a la gran afluencia de movimientos irregulares.

**Anexo 9** – Consejo de Europa, “Proyecto de directrices usadas por parlamentarios cuando visitan un centro de retención para migrantes irregulares y solicitantes de asilo”, 2007

## Referencias seleccionadas

### Documentos legales y de políticas

#### Recepción

ACNUR, *Conclusión No. 93 (LIII) del Comité Ejecutivo sobre la recepción de los solicitantes de asilo en el contexto de los diferentes sistemas de asilo*, 2002, disponible en: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/2074.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2074.pdf).

ACNUR, *Consultas globales sobre protección internacional, tercer ámbito: Recepción de solicitantes de asilo, incluyendo normas de trato, en el contexto de los diferentes sistemas de asilo*, EC/GC/01/17, 2001, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa81864.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3bfa81864.html).

ACNUR, *Normas de acogida de solicitantes de asilo en la Unión Europea*, 2000, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3440.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b3440.html)

Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados, *Posición sobre la recepción de solicitantes de asilo*, 2001, disponible en inglés en: [www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/ECRE.NOV.2001.pdf](http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/CEAS/ECRE.NOV.2001.pdf).

#### Detención

ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo*, 1999, disponible en: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/1929.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1929.pdf).

Consejo de Europa: Asamblea Parlamentaria, *Resolución 1707 (2010): La detención de solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular en Europa*, RES 1707, 2010, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/4b6bec802.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b6bec802.html).

Consejo de Europa: Asamblea Parlamentaria, *Recomendación 1900 (2010): La detención de solicitantes de asilo y migrantes en situación irregular en Europa*, REC 1900, 2010, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/4b6bee412.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4b6bee412.html).

### Bibliografía

Amnistía Internacional, *Detención relacionada con la migración: Guía de investigación sobre normas de derechos humanos relevantes a la detención de migrantes, solicitantes de asilo y refugiados*, 2007, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/476b7d322.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/476b7d322.html).

Field, O., *Alternativas a la detención de solicitantes de asilo y refugiados*, ACNUR, 2006, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/4472e8b84.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4472e8b84.html).

Red Europea de Migración, *Sistemas de recepción, sus capacidades y la situación social de solicitantes de asilo en el sistema de recepción en los Estados miembros de la UE*, 2006, disponible en inglés en: <https://dofi.ibz.be/nl/statistieken/belgian%20migration%20point/10.pdf>.

STEPS Consulting Social, *Las condiciones en los centros para los nacionales de terceros países (campamentos de detención, centros abiertos, así como centros de tránsito y zonas de tránsito) con un particular enfoque en las disposiciones e instalaciones para las personas con necesidades especiales en los 25 Estados miembros de la UE*, Parlamento Europeo, 2007, disponible en inglés en: [www.libertysecurity.org/IMG/pdf\\_eu-ep-detention-centres-report.pdf](http://www.libertysecurity.org/IMG/pdf_eu-ep-detention-centres-report.pdf).

Vohra, S., “La detención de migrantes irregulares y solicitantes de asilo” en Cholewinski, R., Perruchoud, R., y Macdonald, E. (ed.), *Derecho migratorio internacional: Paradigmas en desarrollo y retos principales*, OIM, T.M.C Asser Press, 2007, pp. 49-70.



# Mecanismos para identificar perfiles y referir casos

## CAPÍTULO 5





Introducción	136
Puesta en marcha de mecanismos para identificar perfiles y referir casos: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios	138
<b>5.1. Identificación de perfiles</b>	<b>139</b>
<b>5.1.1. Proporcionar información</b>	<b>139</b>
Ejemplos de folletos informativos para solicitantes de asilo	139
<b>5.1.2. Recopilar información</b>	<b>140</b>
Cuestionario conjunto del ACNUR y la OIM para la identificación de perfiles	141
Formulario interinstitucional para el registro de menores no acompañados y separados	141
<b>5.1.3. Establecer perfiles preliminares</b>	<b>141</b>
<b>5.2. Referencia de casos</b>	<b>142</b>
<b>5.2.1. Asesoría</b>	<b>142</b>
<b>5.2.2. Sistemas de referencia</b>	<b>142</b>
<b>5.2.3. Protección de datos personales</b>	<b>142</b>
Modelos de acuerdos sobre el intercambio de datos personales ( <i>herramienta operativa</i> )	143
<b>5.3. Sugerencias prácticas para la implementación de mecanismos para la identificación de perfiles y referencia de casos</b>	<b>143</b>
Cooperación transnacional de las ONG para la diferenciación e identificación de refugiados y la evaluación de la vulnerabilidad para la referencia de casos (DRIVE)	144
Albania: Selección previa de solicitantes de asilo y migrantes (Proyecto CARDS)	144
Argelia: Proteger a los refugiados contra la deportación y la devolución	146
Canadá: Programa “primer contacto” de la Cruz Roja canadiense	147
Costa Rica: Panel de selección previa	149
Ecuador: Proyecto de registro ampliado	149
Francia: Fortalecimiento del acceso a los procedimientos de asilo en la región de Calais	150
Grecia: Mejorar la capacidad de recepción de flujos migratorios en las zonas fronterizas (Proyecto AEGEAS)	152
Panamá: Identificación de solicitantes de asilo en las instalaciones de recepción y detención	153
Turquía: Selección previa, ejercicios ad hoc de identificación de perfiles y referencia de casos en centros de detención	154
Ucrania: Punto de información sobre asilo (“Light Box”) y carteles en el aeropuerto de Kiev	155
Zambia: Centro de apoyo a la migración en Churundu	156
Plan de los 10 puntos sobre protección de refugiados y la migración mixta ( <i>herramienta operativa</i> )	156
<b>Referencias seleccionadas</b>	<b>156</b>

## Introducción

Los mecanismos para diferenciar las diversas categorías de personas poco después de su llegada a un Estado de acogida pueden facilitar la gestión de los movimientos mixtos, especialmente las llegadas a gran escala. Estos mecanismos pueden asegurar que los solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas sean identificados rápidamente y sus necesidades sean atendidas. También pueden ayudar a reducir el número de personas indebidamente canalizadas a los procedimientos de asilo. La información recogida a través de estos mecanismos puede ser utilizada para facilitar el procesamiento individual, así como para informar sobre el desarrollo de respuestas más estratégicas para los movimientos mixtos en contextos específicos. (Ver el capítulo 2 para más información.)

El Plan de los 10 Puntos utiliza el término "identificación de perfiles y referencia de casos" para referirse a ese mecanismo. En otros contextos, también ha sido llamado "selección", "selección previa" o "procedimientos de identificación".

Al hablar de "identificar perfiles y referir casos" o de mecanismos similares, el ACNUR se refiere al proceso no vinculante que precede a cualquier procedimiento formal de determinación y que tiene como objetivo diferenciar las categorías de personas que viajan como parte de movimientos mixtos e identificar sus necesidades tan pronto como sea posible después de llegar al Estado de acogida. Sus elementos principales incluyen el suministro de información a los recién llegados, la recopilación de información mediante cuestionarios y entrevistas informales, la elaboración de un perfil preliminar para cada persona, y la asesoría y referencia de individuos a las autoridades o procedimientos que mejor puedan satisfacer sus necesidades y gestionar sus casos.

Dividir a las personas en diferentes categorías (por ejemplo, solicitantes de asilo, "mujer en riesgo", víctimas de trata, menores no acompañados y separados) requiere precaución. Las categorías no son mutuamente excluyentes. Los individuos pueden tener necesidades múltiples y puede ser difícil identificar estas diversas necesidades, especialmente en la fase inmediatamente posterior a la llegada. Por diferentes razones, los individuos no siempre pueden comunicar fácilmente la información y/o auto identificarse con alguna categoría o grupo en particular. Un entorno confiable, confidencial y transparente donde los individuos sepan que esperar y donde los prestadores de servicios tengan la capacidad adecuada para ayudar a los recién llegados es una condición previa necesaria para un ejercicio efectivo de identificación de perfiles y referencia de casos. Aun cuando ese entorno propicio exista, la identificación de perfiles en la fase inmediatamente posterior a la llegada puede categorizar erróneamente a los individuos o no identificar todas sus necesidades. Esta posibilidad debe tenerse en cuenta para permitir que las personas sean referidas a los procedimientos más adecuados en cualquier momento durante el proceso. Además, el proceso de categorización de los diferentes grupos de recién llegados no debe hacer olvidar el desarrollo de medidas para proteger los derechos humanos de todas las personas sin distinción alguna. La identificación de perfiles y referencia de casos es sólo una herramienta para que las respuestas se orienten mejor a las necesidades dentro de las normas internacionales y nacionales existentes.

La identificación de los perfiles y la referencia de casos pueden ser más o menos complejas, dependiendo de la situación y de los recursos disponibles. En todo procedimiento de ingreso sensible a la protección se lleva a cabo un ejercicio simple de identificación de perfiles

y referencia de casos, por lo general realizado por funcionarios de ingreso que tienen el “primer contacto” con los migrantes (ver el capítulo 3). En algunos países se han establecido mecanismos específicos de identificación de perfiles y referencia de casos y los funcionarios de ingreso cuentan con la asistencia de expertos o equipos de expertos de organizaciones internacionales y ONG.

La identificación de perfiles y referencia de casos se suelen realizar en el marco de los mecanismos de recepción descritos en el capítulo 4. La identificación de perfiles y la referencia de casos también están estrechamente vinculadas con los procesos y procedimientos diferenciados descritos en el capítulo 6. En consecuencia, los capítulos 4, 5 y 6 de este Plan de los 10 Puntos deben ser consultados conjuntamente<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los ejemplos prácticos contenidos en este capítulo incluyen las recomendaciones efectuadas en “La mesa redonda No.2 del Plan de los 10 Puntos “Personas diferentes personas- necesidades diferentes”, que se llevó a cabo en julio de 2009. Las recomendaciones que se realizaron en la mesa redonda, así como otros documentos relacionados están disponibles en inglés en: <http://www.unhcr.org/4ae6cb069.html>.

# Puesta en marcha de mecanismos para identificar perfiles y referir casos: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

## Sugerencias para las partes interesadas

- Participar con las autoridades, la sociedad civil y los organismos internacionales en el desarrollo de mecanismos adecuados para identificar las necesidades inmediatas y de más largo plazo de los recién llegados.
- Alentar el desarrollo de equipos cuyos miembros aporten diferentes conocimientos y experiencias (es decir, funcionarios de ingreso, ONG y organismos internacionales) para apoyar la elaboración de la identificación de perfiles y la referencia de casos de las numerosas personas que llegan como parte de los movimientos mixtos.
- Desarrollar cuestionarios estandarizados para llevar a cabo la identificación de perfiles y la referencia de casos.
- Proporcionar asesoría, informar a los recién llegados de sus derechos y obligaciones, y brindarles los datos de contacto de todas las organizaciones que prestan servicios de apoyo, como la asistencia médica y psicosocial.
- Recopilar información para establecer un perfil de personas, incluyendo rutas migratorias, medios de transporte, miembros de la familia que realizan el viaje, razones para abandonar el país de origen y destino previsto. (Para consultar los estándares de confidencialidad y protección de datos, ver el capítulo 2.)
- Realizar un análisis casuístico para determinar la posible protección u otras necesidades especiales de las personas y coordinar con los actores pertinentes la prestación de asistencia y protección.
- Referir a los individuos a los mecanismos de respuesta apropiados (por ejemplo, procedimiento de asilo, sistema de protección de la infancia, procesos para personas objeto de trata y mujeres y niñas en riesgo, programas de retorno voluntario asistido (AVR, por sus siglas en inglés etc.).

## El apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

- Participar en el diálogo con las autoridades gubernamentales y otras partes interesadas, incluyendo a los socios de organismos internacionales y ONG, sobre los potenciales beneficios de la identificación de perfiles y referencia de casos y las medidas específicas que podrían ser necesarias y adecuadas en determinado contexto.
- Participar en los equipos de respuesta interinstitucional para garantizar la identificación de las personas que pueden tener necesidades de protección internacional y otras personas con necesidades específicas.
- Proporcionar orientación operativa sobre las respuestas sensibles a la protección al arribo de un gran número de personas que viajan dentro de movimientos mixtos.
- Recopilar información, incluyendo información del país de origen, y contribuir al desarrollo de procedimientos operativos y cuestionarios estandarizados.

- Prestar asesoría de expertos cuando la identificación de perfiles y referencia de casos se lleve a cabo por organismos gubernamentales u otras partes interesadas, y trabajar en estrecha colaboración con los socios para ayudar a identificar a las personas de interés del ACNUR.
- Proveer capacitación a las autoridades en temas de asilo y refugiados sobre la identificación de perfiles.
- Elaborar directrices para identificar a las personas con necesidades de protección internacional.

Nota: Por lo general, el ACNUR no debe ser el único organismo que participa en la realización de la identificación de perfiles y la referencia de casos, dado que el proceso se lleva a cabo antes que los procedimientos de asilo y está diseñado para involucrar y ayudar a todas las personas en situaciones de movimientos mixtos, ya sea que necesiten protección internacional o no.

## 5.1. Identificación de perfiles

### 5.1.1. Proporcionar información

Darles información general a los recién llegados, ayuda a crear confianza, manejar las expectativas y orientarlos en su nuevo entorno.

Los folletos informativos son una herramienta útil para explicar, de manera sensible al género y la edad, las obligaciones y los derechos básicos de los recién llegados en el país anfitrión, los diferentes procesos y procedimientos disponibles (incluyendo el derecho a solicitar asilo) y los plazos previstos para la tramitación. Los folletos informativos son también una forma sencilla de ofrecer información clara y práctica sobre los servicios legales y otros servicios de asistencia disponibles, como una lista de abogados que ofrecen servicios gratuitos, números de teléfono de los consulados, ONG y/o líneas telefónicas gratuitas para asistencia directa.

Los datos recopilados sobre los diversos grupos que componen el movimiento mixto pueden ser usados para garantizar que la información pertinente se proporciona en los idiomas apropiados. Cuando las barreras del idioma y el analfabetismo son motivo de preocupación, los folletos informativos también pueden incluir dibujos o figuras o completarse con un vídeo o con presentaciones de audio, o con sesiones de información en vivo realizadas por las autoridades gubernamentales u otros organismos. También pueden ser útiles para crear puntos de información en los centros de recepción con representantes del gobierno, organismos internacionales u ONG sobre el terreno para responder preguntas y proporcionar más detalles sobre el material distribuido.

### Ejemplos de folletos informativos para solicitantes de asilo

- El Comité Nacional de Rumania para Asuntos de Refugiados publicó un folleto informativo sobre solicitudes de asilo.

Para más información, ver: [www.cnrr.ro/](http://www.cnrr.ro/).

- La oficina del ACNUR en Marruecos publicó la “Guía para solicitantes de asilo en Marruecos”. La guía ofrece información sobre el procedimiento de determinación de la condición de refugiado en Marruecos y un número de emergencia para solicitar asistencia. La guía está disponible en inglés, francés y árabe.

**Anexo 1** – Oficina del ACNUR en Marruecos, “Guía para solicitantes de asilo en Marruecos”

- En Ucrania, el folleto “Condición de refugiado en Ucrania” proporciona información sobre el procedimiento de asilo y contiene un formulario de solicitud de la condición de refugiado y una lista de direcciones de contacto de los organismos gubernamentales y los servicios de asistencia. El folleto fue desarrollado y publicado conjuntamente por el Ministerio del Interior, el Comité Estatal de Ucrania para las nacionalidades y la migración, y el Servicio Estatal de Control Fronterizo. Está impreso y disponible en los puntos fronterizos.

**Anexo 2** – Comité Estatal de Ucrania para las Nacionalidades y la Migración, folleto “Condición de refugiado en Ucrania”

- En Yemen, el ACNUR publicó una serie de folletos informativos en el marco del Grupo de trabajo de Yemen para las migraciones mixtas para informar a los solicitantes de asilo y los refugiados sobre sus derechos y obligaciones y los servicios de asistencia disponibles.

Los folletos informativos están disponibles en inglés en: [www.mmyemen.org/resources;jsessionid=9D22C2BC9FB6D51D01486B347D85953B](http://www.mmyemen.org/resources;jsessionid=9D22C2BC9FB6D51D01486B347D85953B).

- La oficina del ACNUR en Zambia publicó el folleto informativo “Condición de refugiado en Zambia”. El folleto tiene un formato de preguntas y respuestas y proporciona información sobre el actual procedimiento de asilo, los derechos y las obligaciones de los solicitantes de asilo y los refugiados, y los servicios de asistencia disponibles en Zambia.

**Anexo 3** – Oficina del ACNUR en Zambia, folleto informativo “Condición de refugiado en Zambia”

### 5.1.2. Recopilar información

La identificación de perfiles ofrece la oportunidad de recopilar información de las personas que viajan como parte de los movimientos mixtos en una fase temprana. Si bien esta información puede utilizarse para establecer la inicial identificación del perfil a nivel individual (como se describe más adelante), cuando se coteja y analiza, también proporciona datos significativos sobre el grupo en general, lo que puede mejorar la eficiencia de las subsecuentes respuestas a los movimientos mixtos, incluyendo los procedimientos de asilo y otros procesos, así como el desarrollo de políticas y estrategias más amplias.

Con el fin de facilitar el proceso de recopilación de información, se les puede pedir a las personas que respondan a preguntas sencillas y estandarizadas sobre sus antecedentes y las razones para viajar, cuando llenen los cuestionarios. La exactitud y minuciosidad de la información proporcionada puede ser mejorada si el personal capacitado está disponible para ayudar a las personas a completar los cuestionarios. En ciertos contextos, puede ser más apropiado o efectivo recopilar esta información mediante una entrevista de identificación de perfiles, que puede incluir preguntas específicas adaptadas al grupo y al contexto. La consistencia y coherencia entre las entrevistas puede garantizarse mejor si el personal que realiza las entrevistas para la identificación de perfiles mantiene un registro cuidadoso de la información que proporciona a los entrevistados, y las respuestas y otras afirmaciones realizadas por individuos involucrados.

## Cuestionario conjunto del ACNUR y la OIM para la identificación de perfiles



El Cuestionario conjunto del ACNUR y la OIM para la identificación de perfiles fue desarrollado en el contexto de la Mesa redonda No. 2 del Plan de los 10 Puntos "Personas diferentes - Necesidades diferentes", celebrada en Túnez en julio de 2009. Incluye preguntas para establecer el perfil individual de los solicitantes de asilo, los refugiados y los migrantes, las rutas y las experiencias migratorias, el análisis de casos y los indicadores sobre la referencia de casos a servicios de asistencia basándose en la categoría de identificación.

**Anexo 4** – Cuestionario conjunto del ACNUR y la OIM para la identificación de perfiles

Para más información sobre la Mesa redonda de expertos, consultar:  
[www.unhcr.org/4ae6cb069.html](http://www.unhcr.org/4ae6cb069.html).

Nota: Una versión adaptada de los cuestionarios ya está siendo usada, por ejemplo, en la República de Bielorrusia y Ucrania. Disponible en inglés en:  
[http://unhcr.org.ua/main.php?article\\_id=172&view=full](http://unhcr.org.ua/main.php?article_id=172&view=full).

El cuestionario también se utiliza en Costa Rica (ver el ejemplo, Costa Rica: El panel de selección previa).

## Formulario interinstitucional para el registro de menores no acompañados y separados



El formulario interinstitucional para el registro de menores no acompañados y separados se incluyó como anexo a las *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor*, mayo de 2006 (Publicación provisional).

Este formulario se encuentra en proceso de actualización.

**Anexo 5** – "Formulario de registro interinstitucional para la determinación del interés superior de menores no acompañados y separados"

### 5.1.3. Establecer perfiles preliminares

La información proporcionada en los cuestionarios de identificación de perfiles o durante las entrevistas se puede utilizar para establecer un perfil preliminar de cada persona que viaja dentro de los movimientos mixtos. Estos perfiles preliminares tienen como objetivo identificar tanto las necesidades inmediatas que requieren atención urgente como los procesos y los procedimientos a más largo plazo que pueden estar disponibles para proporcionarle al individuo resultados apropiados. Los perfiles no son necesariamente excluyentes entre sí y pueden incluir:

- Solicitantes de asilo;
- Solicitantes de asilo y refugiados que se han desplazado desde su primer país de asilo;
- personas que puedan ser víctimas de la trata de seres humanos o de tortura;
- Menores no acompañados o separados;
- Mujeres y niñas en riesgo;

- Apátridas;
- Personas con discapacidades físicas y mentales y personas adultas mayores;
- Personas con otras necesidades específicas;
- Personas que deseen unirse a sus familias (en el país de acogida o en un tercer país);
- Personas cuyo desplazamiento está principalmente motivado por intereses económicos; o
- Personas que expresan voluntariamente el deseo de retornar a su país de origen;

## 5.2. Referencia de casos

### 5.2.1. Asesoría

Después de haber establecido el perfil de una persona, esa evaluación se debe discutir con el individuo y se le debe asesorar respecto a todas las opciones disponibles. Esto no crea ninguna obligación vinculante para el individuo. En cambio, la orientación pretende brindar asesoría al individuo para que sus expectativas sean realistas y puedan encontrar la mejor manera de seguir adelante. Por ejemplo, se les puede advertir que quizás no sea posible que reciban la respuesta “positiva” o “esperada”, como el derecho de permanecer en el país de acogida, y que las ventajas del procedimiento de asilo son limitadas para personas sin necesidades de protección internacional. Como se señaló anteriormente, es importante que la asesoría esté a cargo de personal capacitado y que el personal mantenga un cuidadoso registro de la información o asesoría proporcionada a la persona entrevistada, así como las afirmaciones o explicaciones dadas por el individuo.

La identificación de perfiles y la referencia de casos son un proceso no vinculante: no es un sustituto de la determinación de la condición de refugiado, ni es un procedimiento de facto de determinación de la condición de refugiado sin o con limitadas garantías procesales. Aunque esto puede significar que algunas personas sin necesidades de protección sigan solicitando asilo, desalentar las solicitudes de asilo infundadas es sólo uno de los objetivos de la identificación de perfiles y la referencia de casos. El valor del proceso también se encuentra en su capacidad de proporcionar a las autoridades los datos generales sobre el movimiento mixto, proporcionar información a los recién llegados, manejar las expectativas, y facilitar la identificación temprana de las necesidades de protección y de otro tipo.

### 5.2.2. Sistemas de referencia

Después de la orientación, la persona puede ser referida, con su consentimiento, a uno de una serie de procesos y procedimientos para cubrir cualquier necesidad inmediata y/o a un nuevo examen de su situación. Los diferentes procesos y los procedimientos aplicables, así como ejemplos prácticos se exponen en el capítulo 6.

### 5.2.3. Protección de datos personales

Las directrices de confidencialidad y seguridad se aplican a toda la información personal, incluyendo los cuestionarios y otros documentos. Garantizar la confidencialidad de la información proporcionada durante mecanismos de identificación de perfiles, tanto a través de cuestionarios o entrevistas informales,

también crea un ambiente de confianza y que les permite a los individuos brindar información confidencial sin temor a repercusiones negativas. (Ver capítulo 2, normas de protección de datos).

Cuando sea pertinente, la información recopilada durante la identificación de perfiles y la referencia de casos podrá ser compartida con agencias gubernamentales, ONG u organizaciones internacionales para ser usada en procesos y procedimientos subsecuentes. Cualquier transferencia de información está sujeta al consentimiento informado del interesado. Las personas también deben ser informadas de que la información que proporcionen durante la identificación de perfiles puede ser utilizada en procedimientos posteriores, y que deberían ser lo más precisas y veraces posible durante el proceso de entrevista. Además, el intercambio de datos de carácter personal para posteriores procedimientos, como el registro, debe ser objeto de un acuerdo que garantice que existen salvaguardas de protección de datos.

### Modelos de acuerdos sobre el intercambio de datos personales



El ACNUR desarrolló, en agosto de 2009, dos Modelos de acuerdos sobre el intercambio de datos personales, uno en el contexto del registro y otro en el contexto de la DCR, para garantizar que el intercambio de los datos personales obtenidos en los procedimientos de registro con gobiernos está sujeto a las normas de protección de datos, incluyendo el consentimiento informado de la persona en cuestión. Los datos personales sólo se intercambian previa solicitud por escrito de una autoridad gubernamental y con sujeción a las condiciones en los acuerdos.

**Anexo 6** – ACNUR, Modelo de acuerdo sobre el intercambio de datos personales con los gobiernos en el contexto del registro, agosto de 2009

**Anexo 7** – ACNUR, Modelo de acuerdo sobre el intercambio de datos personales con los gobiernos en el contexto de la transferencia del proceso de determinación de la condición de refugiado, agosto de 2009

## 5.3. Sugerencias prácticas para la implementación de mecanismos de identificación de perfiles y referencia de casos

### ¿Dónde puede llevarse a cabo la identificación de perfiles y la referencia de casos?

La identificación de perfiles y referencia de casos puede llevarse a cabo en un punto de ingreso costero o en la frontera, en las instalaciones para recepción de grupos o en centros de detención. (Ver el capítulo 4 para obtener detalles sobre las instalaciones de recepción.) También es posible desplegar temporalmente los equipos de expertos en identificación de perfiles a diversos lugares de acuerdo con las necesidades de la circunstancia particular.

### ¿Cuándo puede llevarse a cabo la identificación de perfiles y referencia de casos?

El objetivo es completar el proceso de identificación de perfiles y referencia de casos tan rápidamente como sea posible después de la llegada a fin de permitir la rápida identificación de las necesidades individuales. El proceso se puede completar en poco tiempo. El tiempo recomendado es de entre 30 minutos a un par de horas por persona.

## ¿Quién puede llevar a cabo la identificación de perfiles y la referencia de casos?

La identificación de perfiles y referencia de casos puede ser llevada a cabo por funcionarios de ingreso de “primer contacto” que hayan sido entrenados en técnicas de entrevista e identificación de necesidades, y quienes estén familiarizados con los procesos y procedimientos de seguimiento disponibles. (Ver el capítulo 3 para más información.) El proceso también puede llevarse a cabo por un equipo de expertos procedentes de las autoridades gubernamentales, organismos internacionales y ONG socias con los mandatos y competencias pertinentes.

Los equipos conjuntos para la identificación de perfiles que cuentan con personal femenino y masculino de diferentes orígenes, pueden ayudar a garantizar que las necesidades individuales se identifiquen con precisión y a aumentar la legitimidad del proceso.

En general, las autoridades del gobierno de acogida deben ser parte de los equipos de identificación de perfiles.

### **Cooperación transnacional de las ONG para la diferenciación e identificación de refugiados y la evaluación de la vulnerabilidad para la referencia de casos (DRIVE)**

DRIVE fue puesta en marcha a principios de 2010 por la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM). DRIVE implica la colaboración entre los actores de la sociedad civil, las autoridades nacionales y los actores regionales e internacionales para desarrollar respuestas apropiadas sensibles a la protección para hacer frente a los movimientos marítimos mixtos. Su objetivo es garantizar que las personas que pueden estar en necesidad de protección sean debidamente identificadas y reciban asistencia. Asimismo, pretende fortalecer las redes internacionales de ONG y desarrollar la recopilación de buenas prácticas, material de capacitación, y mecanismos prácticos y diferenciados de referencia de casos para las personas que llegan como parte de los movimientos mixtos en Grecia, Italia, Malta y España.

Para más detalles, consultar documento disponible en inglés:

[www.icmc.net/article/need-ensure-reception-identification-and-referral-boat-people-urgent](http://www.icmc.net/article/need-ensure-reception-identification-and-referral-boat-people-urgent).

### **ALBANIA: SELECCIÓN PREVIA UNIFICADA DE MIGRANTES DETENIDOS (PROYECTO CARDS) 2001 – 2006**

#### **A. Antecedentes y fundamentos**

En 2001, la Oficina Albanesa para Refugiados (AOFR, por sus siglas en inglés) del Ministerio de Gobierno Local firmó un memorando de entendimiento con el ACNUR, la OSCE, la OIM y la Comisión Católica Internacional de Migración (CCIM) para crear el Programa de “selección previa unificada de migrantes detenidos”.

El objetivo del proyecto era identificar rápidamente entre las personas indebidamente documentadas en Albania a los solicitantes de asilo, las víctimas de trata y las personas que deseaban retornar a su país de origen. En 2003, el programa pasó a denominarse “Asistencia comunitaria para la reconstrucción, desarrollo y estabilización” (CARDS, por sus siglas en inglés). En 2006, el programa fue cedido íntegramente a la Policía de Frontera de Albania.

## B. Actores

- Oficina Albanesa para Refugiados (AOFR). A partir de 2006, Dirección de Nacionalidad y Refugiados (DfNR, por sus siglas en inglés);
- Policía de Frontera de Albania;
- CE;
- CCIM;
- OIM;
- OSCE; y
- ACNUR.

## C. Acciones

- Se creó un Equipo móvil de selección previa (PST, por sus siglas en inglés). En él participaban representantes del ACNUR, de la OIM, del DfNR y, en caso de ser necesario, un intérprete.
- La OSCE prestaba asistencia por medio de sus oficinas locales y/o regionales suministrando artículos de primera necesidad como alimentos, medicinas y cobijas a las personas en centros de detención y facilitaba información preliminar al PST.
- El PST era contactado por las autoridades policiales cada vez que un individuo no autorizado y/o indebidamente documentado era identificado.
- El PST entrevistó y asesoró a las personas sobre las opciones disponibles. Los entrevistadores utilizaron un formulario estandarizado de selección previa que les ayudó a diferenciar a las personas de acuerdo con las siguientes categorías:
  - a) Solicitantes de asilo (transferidos al Centro Nacional de Recepción de Babrru para solicitantes de asilo (BNRC, por sus siglas en inglés) para llevar a cabo el examen de solicitud de asilo, en presencia del ACNUR);
  - b) Personas objeto de trata y personas que solicitan repatriación voluntaria (transferidos al Centro Nacional de Recepción en Linza, en presencia de la OIM); y
  - c) Otros migrantes (que permanecían en custodia policial).
- Se pusieron a disposición folletos informativos traducidos a 16 idiomas, tanto en las oficinas del BNRC como en las áreas de recepción para personas en tránsito en todos los puntos fronterizos.
- Se desarrolló un video sobre los procedimientos de selección previa y se distribuyó un kit para medios de comunicación a los organismos de la ONU y las ONG que se ocupaban de temas de migrantes.
- El ACNUR realizó un afiche y una “tarjeta de presentación” que se distribuyeron en los puntos de control fronterizos.

## D. Evaluación

Aunque sólo pocas personas fueron procesadas bajo este proyecto, éste desarrolló un modelo innovador para la selección previa y la identificación de perfiles, el cual recibió el apoyo de muchos organismos regionales e internacionales. El memorando de entendimiento permitió que todas las partes interesadas tuvieran confianza en la sostenibilidad del proyecto y claridad sobre sus respectivas funciones. Los PST eran móviles y podían ser desplegados tanto a puntos fronterizos para los recién llegados como dentro del país para las personas que habían estado en Albania durante más tiempo.

El programa se traspasó en abril de 2006 a las autoridades albanesas. Aunque se le consideró un desarrollo positivo, se plantearon ciertas preocupaciones por el reporte de casos de devolución de personas que podían haber estado en necesidad de protección internacional y que no fueron identificadas por las autoridades a través del programa.

### **E. Más información**

**Anexo 8** – Memorando de entendimiento sobre la selección previa unificada de extranjeros entre CCIM, OIM, AOFR, OSCE y ACNUR, 2001

**Anexo 9** – Nota informativa: Selección previa de los solicitantes de asilo y migrantes en Albania, abril de 2006

## **ARGELIA: PROTEGER A LOS REFUGIADOS CONTRA LA DEPORTACIÓN Y LA DEVOLUCIÓN 2009 – PRESENTE**

### **A. Antecedentes y fundamentos**

El ACNUR desarrolló un proyecto en 2009 con el objetivo de mejorar el espacio de protección en Argelia debido a que el gobierno no siempre reconoce a los refugiados por mandato. El proyecto pretende facilitar la intervención oportuna en los casos de refugiados que son arrestados en Argelia por ingreso o permanencia ilegal en el país y evitar su deportación y/o devolución a sus países de origen.

### **B. Actores**

- Abogados; y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

El proyecto tiene tres líneas de acción.

- Se creó una línea telefónica directa (24 horas al día, siete días de la semana) para que los refugiados y los solicitantes de asilo puedan contactar al ACNUR y las unidades de protección en caso de arresto, deportación inminente y otros asuntos urgentes de protección. Se informa sobre la línea telefónica directa a todas las personas de interés en la entrevista de registro y como parte de la asesoría proporcionada por la Oficina. Además, se han distribuido folletos profusamente entre las personas de interés, los cuales incluyen información sobre los servicios de la Oficina, dirección, números de contacto y número de la línea directa y otros detalles sobre los socios implementadores y sus contactos.
- La alianza con la LADDH (Ligue Algérienne de Defense des Droits de l'Homme) garantiza que abogados experimentados y capacitados intervengan ante las autoridades pertinentes en nombre de los refugiados arrestados. El ACNUR está negociando la ampliación del proyecto a fin de que los abogados puedan cubrir todo el territorio argelino.

- Se han garantizado canales de contacto directo con los agentes de policía, las estaciones de policía y la gendarmería mediante las intervenciones y el seguimiento del ACNUR. Esto ofrece a la Oficina la oportunidad de sensibilizar a los funcionarios gubernamentales sobre las cuestiones de asilo e incluso impedir el arresto de las personas de interés. Además, el tema del asilo se vuelve más visible gracias a las intervenciones y audiencias de los abogados ante los jueces y los tribunales y, en consecuencia, esto puede conducir a un mayor reconocimiento de los documentos de registro del ACNUR.

Las actividades de fortalecimiento institucional también ayudan a mejorar el conocimiento de los jueces y oficiales de policía sobre el derecho internacional de refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos, incluyendo el principio de no devolución y las obligaciones internacionales de Argelia en este sentido.

#### **D. Evaluación**

Desde la implementación de este proyecto, gracias a la intervención directa del ACNUR y los abogados, se ha producido una disminución en el número de deportaciones, devoluciones y detenciones. Las personas de interés que son arrestadas debido al ingreso y/o permanencia ilegal en Argelia están siendo liberadas de los centros de detención tras las intervenciones legales de los abogados y los funcionarios del ACNUR.

Los refugiados no reconocidos están siendo deportados, si bien, se ha creado un canal directo de comunicación entre los agentes de policía y el ACNUR. La Oficina recibe llamadas y cartas solicitando confirmación y/o autenticación de los certificados de registro del ACNUR y su validez con el fin de liberar a los portadores. En ocasiones, los jueces contactan directamente al ACNUR para confirmar la identidad y el estatuto de las personas detenidas. El seguimiento rápido y preciso que el ACNUR realiza de todas las consultas ha sido un elemento importante para generar confianza.

Ha mejorado la visibilidad del ACNUR en la mayoría, si no en todos, los eventos de detención o arresto de personas de interés. La falta de recursos humanos de la oficina del ACNUR en Argel y la falta de financiamiento para desarrollar una red de abogados, representan un serio desafío. Sigue siendo un reto la realización de visitas sobre el terreno para evaluar y monitorear las condiciones de los migrantes, su conocimiento sobre la presencia del ACNUR y cómo acceder a él. El acceso a diversas partes del país donde hay una gran concentración de solicitantes de asilo, refugiados y migrantes es difícil y demandante.

### **CANADÁ: PROGRAMA “PRIMER CONTACTO” DE LA CRUZ ROJA CANADIENSE 2008 – PRESENTE**

#### **A. Antecedentes y fundamentos**

El programa de “Primer contacto” de la Cruz Roja canadiense proporciona a los solicitantes de asilo acceso a asistencia de emergencia, información y referencia de su caso a través de una línea telefónica multilingüe disponible las 24 horas del día, 7 días de la semana. El programa ha sido implementado en los centros de detención donde los solicitantes de asilo son detenidos en Canadá. La Cruz Roja tiene acceso a las instalaciones provinciales pero la disponibilidad del programa de Primer Contacto varía dependiendo del lugar.

## **B. Actores**

- Cruz Roja canadiense;
- Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos (CBSA, por sus siglas en inglés); y
- Ciudadanía e Inmigración Canadá (CIC).

## **C. Acciones**

- Proporcionar información precisa y oportuna a quienes llaman a la línea telefónica sobre el proceso de solicitud de asilo, cómo solicitar asesoría jurídica o asistencia social y cómo encontrar una vivienda asequible y un empleo seguro;
- Referir a las agencias de asentamiento, a los servicios y recursos legales, para-legales, sanitarios, gubernamentales y otros;
- Prestar servicios de emergencia a los solicitantes de asilo que comprendan albergues, transporte y comida de emergencia para hasta 72 horas después de hacer la solicitud de asilo; y
- Prestar servicios en más de 15 idiomas, incluyendo, inglés, español, cantonés, mandarín, punjabi, persa, darí y francés.

La Cruz Roja canadiense ha estado trabajando en estrecha colaboración con CIC y la CBSA. También promueve un entorno protector para los migrantes detenidos mediante el monitoreo independiente de las condiciones de detención.

## **D. Evaluación**

Hasta ahora, el programa de Primer contacto ha sido aplicado en Vancouver y Toronto. La CBSA tiene la intención de trabajar con la Cruz Roja en la expansión del programa. Sin embargo, en algunas provincias, es difícil negociar el acceso a los centros de detención.

La CBSA y CIC en Vancouver han acordado proporcionar una tarjeta de la Cruz Roja a los solicitantes en detención en todos los puertos de ingreso y en las oficinas del CIC, que incluye información de contacto del programa de Primer contacto. Los solicitantes en el interior de país también pueden acceder al servicio a través de agencias comunitarias.

La CBSA se ha comprometido a aplicar el programa de Primer contacto en todas las instalaciones de la CBSA. Como política, se ha publicado en el número 1-800 CBSA en las zonas comunes de los centros de detención de la CBSA para que los detenidos tengan fácil acceso a esta información. La CBSA también dará acceso a los equipos de la Cruz Roja para el monitoreo de la detención en el contexto de las negociaciones de acuerdos formales con todos los servicios penitenciarios provinciales.

## **E. Más información**

Disponible en inglés y francés en: [www.redcross.ca/article.asp?id=32552&tid=001](http://www.redcross.ca/article.asp?id=32552&tid=001).

## Costa Rica: Panel de selección previa

El Panel de selección previa de Costa Rica, compuesto por la OIM, la Defensoría de los Habitantes y el ACNUR, bajo el liderazgo de la Dirección General de Migración y Extranjería, tiene la tarea de evaluar las necesidades individuales de los solicitantes de asilo, migrantes extracontinentales, personas objeto de trata y otras personas que viajan irregularmente. El ACNUR y la OIM ayudaron a desarrollar una herramienta de selección previa para identificar a las personas necesitadas de protección o asistencia especial (ver el recuadro, Cuestionario conjunto del ACNUR y la OIM para la identificación de perfiles). Los positivos resultados obtenidos en el panel de selección previa han llevado a las autoridades de Costa Rica a buscar sistemáticamente la colaboración del ACNUR y la OIM, en particular para hacer frente a los movimientos mixtos extraregionales.

## ECUADOR: PROYECTO DE REGISTRO AMPLIADO 2009 – PRESENTE



### A. Antecedentes y fundamentos

El proyecto de Registro ampliado es una iniciativa conjunta entre el Gobierno de Ecuador y el ACNUR, cuyo objetivo es registrar a los refugiados indocumentados que viven en el norte de Ecuador, para identificar las vulnerabilidades de la población desplazada y para agilizar el acceso a las protecciones legales a través de un proceso acelerado de asilo.

### B. Actores

- Gobierno de Ecuador; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- Se puso en marcha un proyecto de registro de refugiados a gran escala con el fin de reducir el período de espera de una decisión gubernamental sobre las solicitudes de asilo de varios meses a un par de horas.
- Los equipos móviles integrados por funcionarios del Ministerio de Asuntos Exteriores y del ACNUR atravesaron difíciles terrenos en el norte de Ecuador para encontrarse con refugiados, incluyendo niños, mujeres y adultos mayores.
- El ACNUR ha proporcionado apoyo técnico y logístico, así como capacitación a los equipos móviles sobre los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.
- Los refugiados reconocidos son provistos de un documento del Gobierno que certifica su condición de refugiado. En los casos que requieren mayor análisis, la persona recibe un documento provisional que confirma su condición de solicitante de asilo.
- El suministro de documentos ofrece protección jurídica a las personas que viven en zonas retiradas sin acceso al sistema de asilo. También permite la libre circulación y el acceso a la asistencia social, atención de salud, escuelas y otros servicios.

## D. Evaluación

El registro es un paso vital hacia el reconocimiento formal de la condición de refugiado. Muchos refugiados que viven en las retiradas zonas fronterizas del norte de Ecuador no podían acceder a los procedimientos de asilo en las áreas urbanas debido a la falta de recursos e información o por su temor a ser detenidos o deportados. Adelantar el registro en el terreno es una iniciativa innovadora que ha conducido a que más de 26.000 refugiados colombianos hayan recibido documentos de identidad.

Aunque el proyecto de Registro Ampliado es una herramienta desarrollada para hacer frente a una situación de refugiados, el enfoque desarrollado también podría ser utilizado para la identificación de solicitantes de asilo y personas con necesidades específicas dentro de un grupo de extranjeros indebidamente documentados.

## E. Más información

Descripción del proyecto disponible en: [www.acnur.org/t3/noticias/noticia/registro-ampliado-una-operacion-sin-precedentes-en-america-latina/](http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/registro-ampliado-una-operacion-sin-precedentes-en-america-latina/)

## FRANCIA: FORTALECIMIENTO DEL ACCESO A LOS PROCEDIMIENTOS DE ASILO EN LA REGIÓN DE CALAIS 2009 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

Desde hace varios años, los refugiados y los migrantes irregulares se han congregado en la región costera de Calais en Francia con la esperanza de cruzar hacia el Reino Unido. La mayoría proviene de Afganistán, Sudán, Irak, Irán y Eritrea y se queda en la región de Calais en condiciones particularmente precarias. Como la mayoría de los migrantes y los refugiados prevé el ingreso al Reino Unido, habitualmente se realizan pocas solicitudes de asilo en Francia. El Gobierno francés en cooperación con el ACNUR y otros actores han desarrollado varias medidas para fortalecer el acceso al procedimiento de asilo en la región de Calais.

### B. Actores

- Gobierno francés y autoridades locales [en particular, Ministerio del Interior, Subprefectura de Calais y Oficina Francesa de Inmigración e Integración (OFII, por sus siglas en francés)];
- Socios implementadores locales (France Terre d'Asile, Secours Catholique y otras ONG locales);
- OIM; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- Mejorar el “acceso físico” a los procedimientos de asilo a través de la apertura de “guichet asile” en Calais;
- Establecer la presencia a tiempo completo del ACNUR en Calais, junto con la ONG France Terre d'Asile;
- Recopilar información para establecer perfiles individuales de las personas en Calais, incluyendo rutas migratorias, razones para abandonar el país de origen y destino previsto;

- Organizar sesiones diarias de información para los solicitantes de asilo y los migrantes en la región de Calais y distribuir folletos informativos;
- Proporcionar asesoría individual e informar a los recién llegados sobre sus derechos y obligaciones en Francia;
- Asesorar y referir a los individuos a los mecanismos de respuesta pertinentes [por ejemplo, DCR, sistema nacional para la protección de la infancia, procedimientos específicos para víctimas de trata, programa de retorno voluntario asistido (OIM / OFII)];
- Ayudar a los solicitantes de asilo con sus solicitudes y los correspondientes procedimientos legales;
- Identificar a las personas con necesidades específicas, incluyendo a los menores no acompañados y separados, quienes son referidos al sistema francés de protección nacional para menores no acompañados y separados;
- Proporcionar asesoría y capacitación especializadas sobre cuestiones de asilo y refugiados a los socios gubernamentales y no gubernamentales; y
- Impulsar la creación de redes entre las ONG.

#### D. Evaluación

Las recientes iniciativas han mejorado el acceso a la información y a la asesoría, lo que ha llevado a un aumento de las solicitudes de asilo: Desde la apertura del “*guichet asile*” en Calais, en mayo de 2009 y hasta la fecha (30 de junio de 2010), 456 personas indebidamente documentadas han solicitado asilo en Calais. Sin embargo, el acceso a migrantes, refugiados y solicitantes de asilo sigue siendo difícil y, aunque los solicitantes de asilo tienen derecho a la vivienda, muchos están sin hogar debido a la saturación del sistema de recepción de Francia. Además, se reporta que alrededor del 15 al 20 por ciento de las personas son menores no acompañados o separados. Su situación produce gran preocupación, ya que corren el riesgo de abuso, explotación, violencia y trata. Por ello, es preciso tomar medidas específicas de recepción para atender sus necesidades.

#### E. Más información

ACNUR, “El ACNUR traza una hoja de ruta para ayudar a la gente a salir de la “jungla” de Calais”, 17 de julio de 2009. Disponible en:

[www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-traza-una-hoja-de-ruta-para-ayudar-a-la-gente-a-salir-de-la-jungla-de-calais/](http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-traza-una-hoja-de-ruta-para-ayudar-a-la-gente-a-salir-de-la-jungla-de-calais/).

ACNUR, “La Jungla está vacía, aunque el ACNUR continúa ayudando a los inmigrantes en el norte de Francia”, 17 de noviembre de 2009, disponible en:

[www.acnur.org/index.php?id\\_pag=9153](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=9153).

ACNUR, “A la intemperie: La dura vida de migrantes y solicitantes de asilo en Calais”, 2 de febrero de 2010, disponible en: [www.acnur.org/index.php?id\\_pag=9306](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=9306).

**GRECIA: MEJORAR LA CAPACIDAD DE RECEPCIÓN DE FLUJOS  
MIGRATORIOS EN LAS ZONAS FRONTERIZAS (PROYECTO AEGEAS)  
2008 – 2009**

**A. Antecedentes y fundamentos**

El proyecto Mejorar la capacidad de recepción de flujos migratorios en las zonas fronterizas de Grecia ("Proyecto AEGEAS") tiene por objeto mejorar las instalaciones y los servicios de recepción en los puntos de llegada de varias zonas fronterizas griegas, como las islas de Lesbos, Chios y Samos y el área de Evros, para hacer frente a la afluencia de movimientos marítimos y terrestres mixtos. Estos puntos de frontera fueron elegidos debido a que reciben un gran número de migrantes y solicitantes de asilo cuyas necesidades inmediatas no son evaluadas. Todas las personas que llegaban por vía marítima eran detenidas sin que sus necesidades específicas fueran identificadas.

El Proyecto AEGEAS se inició en febrero de 2008 y se llevó a cabo conjuntamente por el Gobierno de Grecia (varios ministerios), las autoridades locales de las comunidades afectadas y la oficina del ACNUR en Grecia. El Proyecto AGEAS se completó en septiembre de 2009.

**B. Actores**

- Equipos de ayuda local (LAT, por sus siglas en inglés);
- Ministerio de la Marina Mercante;
- Ministerio del Orden Público;
- Prefecturas de Samos (coordinador del proyecto), Lesbos, Chios y Evros; y
- ACNUR.

**C. Acciones**

- Se desarrolló una respuesta modelo para abordar los movimientos mixtos en Grecia, en particular, para atender las necesidades inmediatas de los recién llegados por mar.
- Se creó un grupo directivo con objeto de optimizar la coordinación a nivel local entre las diferentes comunidades y entre los niveles central y local del Gobierno.
- Se crearon los Equipos de ayuda local (LAT) en los centros de detención para identificar a los solicitantes de asilo y a otras personas con necesidades específicas y luego referirlas a los correspondientes procedimientos. Estos equipos están conformados por un abogado, un doctor o una enfermera, un trabajador social, el vigilante del centro, así como por intérpretes.
- La identificación de perfiles realizada por los LAT y los expertos móviles del ACNUR (del 01 de mayo de 2008 hasta el 15 de septiembre de 2009) dio los siguientes resultados:
  - 293 solicitudes de asilo fueron presentadas por los solicitantes de asilo que fueron referidos a los procedimientos de asilo;
  - 2.582 niños no acompañados fueron identificados y trasladados desde centros de detención a centros de recepción;
  - Las víctimas de tortura y de trata fueron identificadas, sus necesidades médicas inmediatas fueron atendidas y fueron referidas a las organizaciones expertas en Atenas;

- Se dio atención especial a las mujeres embarazadas y se llevaron a cabo intervenciones médicas cuando fue necesario; y
- Se continuó el seguimiento realizado con la Dirección de Policía, en un esfuerzo por liberar a las familias de los centros de detención.
- Se proporcionó asistencia a 24.769 beneficiarios (17.211 hombres, 3.115 mujeres y 4.443 niños).
- Se mejoraron las estructuras de apoyo a largo plazo para los grupos vulnerables (incluyendo mujeres, niños y víctimas de tortura o trata) a través de los mecanismos de referencia de casos.
- Se desarrolló fortalecimiento institucional con las autoridades locales (incluyendo a empleados de policía, guardacostas, prefectura, municipalidad y hospital) sobre temas básicos de asilo y migración, incluso en materia de derechos humanos.
- Se han puesto a disposición suficientes servicios de interpretación en los centros de detención, por primera vez.

#### **D. Evaluación**

Como resultado del proyecto AEGEAS, las condiciones de detención de los solicitantes de asilo y migrantes han mejorado. Con el apoyo financiero y político, el proyecto podría ser replicado en otros puntos de la frontera para atender las necesidades de todas las llegadas por vía marítima.

#### **E. Más información**

**Anexo 10** – Resumen del Proyecto AEGEAS, 2009

## **PANAMÁ: IDENTIFICACIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO EN LAS INSTALACIONES DE RECEPCIÓN Y DETENCIÓN 2009 – PRESENTE**

### **A. Antecedentes y fundamentos**

Panamá acoge a refugiados y solicitantes de asilo procedentes de varios países, como El Salvador, Cuba, Nicaragua y, particularmente, Colombia. En 2009, el Servicio Nacional de Migración abrió nuevas instalaciones de detención sensibles al género para las llegadas indebidamente documentadas en Ciudad de Panamá. Estas instalaciones son regularmente monitoreadas por el ACNUR, sus socios implementadores locales y otras instituciones nacionales. El objetivo es identificar a las personas necesitadas de protección internacional, liberarlas de la detención y referirlas a la autoridad competente para que tengan acceso al procedimiento de asilo.

### **B. Actores**

- Centro de Asistencia Legal Popular (CEALP);
- Servicio Nacional de Migración de Panamá y la Unidad Especializada de Migrantes y Refugiados de la Defensoría del Pueblo de Panamá. (Defensoría del Pueblo);
- Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR);
- Sociedad de la Cruz Roja de Panamá;
- Vicariato del Darién (VIDA); y
- ACNUR.

### C. Acciones

- El ACNUR lleva a cabo visitas periódicas de monitoreo en los centros de recepción y detención del Servicio Nacional de Migración en Ciudad de Panamá y la región fronteriza para identificar y dar seguimiento a los casos individuales de las personas necesitadas de protección internacional.
- Se proporciona asistencia material (por ejemplo, kits de higiene) a los albergues en Ciudad de Panamá y la región fronteriza.
- ONPAR con la ayuda del ACNUR, ha designado para este proyecto a funcionarias legales para la determinación de la condición de refugiado en la Ciudad de Panamá y en la región fronteriza con Colombia. También ha desarrollado mecanismos para referir casos de personas con necesidades específicas que requieren de atención especializada a instituciones públicas y/o a ONG nacionales.
- De conformidad con el acuerdo de cooperación entre el ACNUR y la Defensoría del Pueblo, se llevan a cabo misiones conjuntas de monitoreo en la región fronteriza.
- Se refirieron casos individuales al CEALP y a la Unidad Especializada de Migrantes y Refugiados de la Defensoría del Pueblo.

### D. Evaluación

El proyecto es un ejemplo de cooperación efectiva entre el Gobierno de Panamá, las ONG y las organizaciones internacionales para identificar y atender las necesidades de las personas necesitadas de protección internacional en Panamá.

El ACNUR no tiene presencia en los puntos de ingreso en la región fronteriza. Sin embargo, las misiones de monitoreo y el apoyo prestado a ONPAR en el nombramiento de personal en los centros de recepción de la frontera, han facilitado el acceso de los solicitantes de asilo al territorio y al procedimiento de DCR. La falta de acceso del ACNUR al aeropuerto internacional de Ciudad de Panamá sigue siendo un problema a tratar.

Los acuerdos de cooperación con ONPAR y el monitoreo realizado por el Servicio Nacional de Migración de los centros de detención con el objetivo de identificar posibles casos de interés del ACNUR, facilita el acceso a los procedimientos de DCR y la liberación de las personas de interés de los centros de detención. En general, el Servicio Nacional de Migración respeta la prohibición legal de sancionar el ingreso ilegal de solicitantes de asilo. En las primeras etapas de la fase de admisibilidad de los procedimientos de asilo, ONPAR proporciona a los solicitantes de asilo una certificación de su estatuto, minimizando el riesgo de detención y devolución.

## TURQUÍA: SELECCIÓN PREVIA, EJERCICIOS AD HOC DE IDENTIFICACIÓN DE PERFILES Y REFERENCIA DE CASOS EN CENTROS DE DETENCIÓN 2004 – 2005

### A. Antecedentes y fundamentos

En julio de 2005, el ACNUR y el Departamento de Extranjería de la Dirección General de Seguridad, del Ministerio del Interior (MOI) seleccionaron a un grupo de 39 migrantes detenidos en la ciudad costera de Izmir, quienes decían ser de países africanos (Somalia, Argelia y Mauritania). Cuando se concluyeron los ejercicios previos a la identificación de perfiles, las dos partes acordaron los términos de referencia “[p]ara llevar a cabo una selección conjunta de las personas detenidas para identificar a quienes buscan asilo en conformidad con la normas jurídicas internacionales aplicables”. Nota: Se llevó a cabo un

total de siete ejercicios de selección conjunta (ACNUR y MOI): Hatay (16-19 de junio de 2003), Kusadasi (14-19 de julio de 2004), Edirne (21-22 de julio de 2005), Aydin (19-20 de junio de 2006), Aydin (28-29 de septiembre de 2006), Izmir (05-06 octubre de 2006).

### **B. Actores**

- Departamento de Extranjería, Fronteras y Asilo de la Dirección General de Seguridad (Ankara e Izmir) (MOI); y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

- Antes de las entrevistas, el personal del ACNUR comunicó a sus contrapartes nacionales del MOI los objetivos de las entrevistas y la información de país de origen pertinente.
- Cada persona fue entrevistada por el equipo del ACNUR (personal de elegibilidad e intérprete) siguiendo un cuestionario estandarizado creado especialmente para este proyecto. Las preguntas incluyeron datos biográficos básicos, medio de transporte, motivación para la migración, posibilidad de un regreso seguro al país de origen e intención de solicitar asilo. Las entrevistas se llevaron a cabo en presencia del personal del MOI con el fin de evitar la duplicación de las entrevistas para el procedimiento nacional de asilo.
- El mecanismo de identificación de perfiles permitió al ACNUR y el MOI distinguir dos grupos: las personas que desean solicitar asilo y las personas que no buscan protección internacional. Los solicitantes de asilo fueron referidos al procedimiento de DCR a cargo del MOI y el ACNUR, mientras que los otros permanecieron bajo custodia policial y fueron procesados por las autoridades turcas como “migrantes irregulares”. Durante todo el proceso fueron monitoreadas las salvaguardas especiales para la protección de un menor separado en el grupo.

### **D. Evaluación**

El proyecto de identificación de perfiles de Izmir fue el cuarto de una serie de ejercicios ad hoc de identificación de perfiles y referencias de casos que el ACNUR y el MOI llevaron a cabo en Kusadasi y Hattay/Antakya en 2004, así como en Edirne en 2005. El ejercicio de selección conjunto de Izmir incorporó las lecciones aprendidas de esos esfuerzos anteriores. Demostró que el ACNUR y las autoridades nacionales pueden cooperar constructivamente en los esfuerzos de selección. Además de identificar a las personas de interés del ACNUR, el ejercicio de selección conjunto promueve la comprensión de los principios del derecho de refugiados entre el personal pertinente del MOI. Las autoridades nacionales reconocen la necesidad de mejorar las instalaciones físicas para apoyar la realización de procesos de selección y facilitar el acceso a la asistencia jurídica.

## **Ucrania: Punto de información sobre asilo (“Light Box”) y carteles en el aeropuerto de Kiev**

Un punto de información sobre asilo (“Light Box”) y carteles que contienen material de promoción e información en diferentes idiomas para los refugiados que fueron ubicados en la zona de llegada del Aeropuerto Internacional de Borispol en Kiev. Así proporcionan información a quienes llegan, antes de que deban pasar a las cabinas de control migratorio. Su objetivo es brindar información práctica a los solicitantes de asilo que tienen la intención de solicitar asilo en Ucrania y servir de referencia cuando ellos se acerquen a los guardias de fronteras para solicitar asilo. Los carteles se colocaron sobre los escritorios donde las personas que llegan llenan las tarjetas de inmigración.

**Anexo 11** – Light-Box sobre asilo, Ucrania

**Anexo 12** – Carteles disponibles en los mostradores de inmigración en el aeropuerto de Kiev

## Zambia: Centro de apoyo a la migración en Churundu

El Centro de apoyo a la migración en Churundu, Zambia, es administrado por la OIM. Entre otras funciones la OIM: asiste a los migrantes con necesidades específicas durante las entrevistas; recolecta y analiza información sobre las rutas de viaje a través de las ciudades más frecuentadas en la frontera entre Zambia y Zimbabwe; identifica y refiere a los solicitantes de asilo al ACNUR; proporciona asistencia directa a los migrantes con necesidades específicas, incluyendo víctimas de trata y migrantes con VIH/SIDA, para atender sus necesidades inmediatas; brinda asesoría e información sobre salud, migración segura, trata de seres humanos y derechos de los migrantes; y ayuda a los zimbabuenses más vulnerables que desean retornar a sus hogares. Si bien el actual procedimiento de referencia de solicitantes de asilo se basa en un acuerdo informal entre el ACNUR y la OIM, la estrecha colaboración con el personal de la OIM y el uso de folletos informativos (anexos 15 y 16) garantizan la identificación de los solicitantes de asilo. Se pueden encontrar centros de apoyo similares gestionados por la OIM en otros países.

Para más información, consultar en inglés:

[http://iom.org.za/site/index.php?option=com\\_content&task=view&id=62&Itemid=67](http://iom.org.za/site/index.php?option=com_content&task=view&id=62&Itemid=67).

**Anexo 13** – ACNUR y Gobierno de Zimbabwe, Folleto informativo para los solicitantes de asilo en Zimbabwe en el punto de ingreso en la frontera

**Anexo 14** – ACNUR y Gobierno de Zimbabwe, Folleto de información básica para solicitantes de asilo y refugiados en Zimbabwe

## Plan de los 10 puntos sobre protección de refugiados y la migración mixta



Plan de los 10 Puntos, Representación esquemática de un mecanismo para identificar perfiles y referir casos en el contexto de los movimientos mixtos (anexo II del Plan de los 10 Puntos)

**Anexo 15** – Representación esquemática de un mecanismo para identificar perfiles y referir casos en un contexto de respuesta a los movimientos migratorios mixtos (adjunta al Plan de Acción de los 10 Puntos, 2007)

## RESUMEN: identificación de perfiles y referencia de casos

### Elementos básicos:

- **Proporcionar información** por medio de la distribución de folletos informativos u otro material con información básica sobre la situación de los recién llegados en el país de acogida y las opciones disponibles;
- **Recabar información** de quienes llegan por medio de cuestionarios básicos y/o entrevistas individuales adelantadas por personal capacitado;
- **Establecer un perfil preliminar** para cada persona dentro de las diferentes categorías y, para algunas personas, dentro de más de una categoría (es decir, solicitantes de asilo, personas que se desplazan por motivos laborales o familiares, menores no acompañados y/o separados, víctimas de trata, etc.); y

- **Asesorar y referir** a procedimientos diferenciados, como los procedimientos de DCR para los solicitantes de asilo, los servicios de apoyo para la asistencia directa de las víctimas de trata, los sistemas de protección de la infancia para los niños no acompañados y separados, o los canales legales de migración para los trabajadores migrantes y para el retorno voluntario.

#### **Características principales:**

- **No vinculante**, bidireccional, informal;
- **Se realiza durante o poco después de la llegada** al país de acogida, antes de cualquier otro tipo de procesamiento;
- **Sensible a la edad, el género y la diversidad;**
- Se completa en un **corto período de tiempo;**
- **Se lleva a cabo por** un equipo de expertos en la identificación de perfiles o por personas que normalmente tienen el “primer contacto” con llegadas irregulares (por ejemplo, funcionarios de fronteras o de inmigración, ONG con conocimientos la pericia relevante, u organismos internacionales); y
- **Los datos personales sólo son compartidos** con las autoridades dentro del monitoreo de los procesos y procedimientos, siempre que la persona brinde su consentimiento informado.

#### **Objetivos principales:**

- **Garantizar que quienes llegan irregularmente reciban información precisa** tan pronto como sea posible acerca de las opciones disponibles;
- **Identificar y diferenciar entre las necesidades de las diversas categorías de personas** que viajan dentro de los movimientos mixtos;
- **Asesorar a las personas que no están en necesidad de protección internacional** sobre los límites de la aplicación del asilo, garantizar que tengan expectativas realistas y referirlas a los procedimientos alternativos adecuados; y
- **Proporcionar información a las autoridades sobre el grupo** en su conjunto, que también puede ser utilizada para crear una respuesta más estratégica a los movimientos mixtos.



# Procesos y procedimientos diferenciados

## CAPÍTULO 6





Introducción	163
Puesta en marcha de procesos y procedimientos diferenciados: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios	165
<b>6.1. Sistemas de protección de la infancia</b>	<b>166</b>
Consejo de Europa: Programa Proyectos de Vida	167
México: Los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI) y la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados y Mujeres Migrantes	168
EE.UU.: Nuevo Marco de Protección para los Niños Extranjeros No Acompañados y Víctimas de Trata de Personas	170
U.E.: Indicadores Integrales para la Protección, el Respeto y la Promoción de los Derechos del Menor (herramienta operativa)	172
África Occidental: Modelo de Acuerdo Bilateral sobre Cooperación y Ayuda Legal Mutua para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de la Trata Transfronteriza (herramienta operativa)	172
Paquete de Recursos de Acciones por los Derechos del Niño (ARC) ( <i>herramienta operativa</i> )	173
Directrices Generales Interagenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados ( <i>herramienta operativa</i> )	173
Acogida, Protección y Tratamiento de Menores no Acompañados ( <i>herramienta operativa</i> )	174
Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa (SCEP): “Declaración de Buenas Prácticas”	174
<b>6.2. Localización de la familia</b>	<b>174</b>
Apoyo del CICR/FICR en el Restablecimiento del Contacto entre Familiares	175
Italia: Proyecto de la OIM sobre la Localización de las Familias de los Menores No Acompañados	175
Sistema Interagencial de Gestión de la Información sobre la Protección de la Infancia: Base de Datos ( <i>herramienta operativa</i> )	176
<b>6.3. Procedimientos para la identificación de mujeres y niñas en riesgo</b>	<b>177</b>
Argelia: Albergue para las Mujeres Víctimas de Violencia de “SOS Femmes en détresse”	177
Costa Rica: Servicios Gratuitos de Asistencia Legal y Psicosocial en el Centro Comunitario “Casa de Derechos”	177
Libia: Identificación y Reasentamiento de un Grupo de Mujeres Refugiadas de Eritrea Detenidas	178
Malasia: La Organización de Ayuda a Las Mujeres (WAO)	178
Malta: Prevención y Respuesta a la Violencia Sexual y de Género en el Contexto de Llegadas del Mediterráneo	178
Herramienta para Identificar Personas en Mayor Riesgo (HRIT) ( <i>herramienta operativa</i> )	179

<b>6.4. Procedimientos para la protección de personas tratadas que no son refugiadas</b>	<b>179</b>
Costa Rica: Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas	180
Costa de Marfil: Comisiones Locales de Protección de la Infancia	181
Noruega: Identificación y Protección de Víctimas de Trata	182
Programa de Asistencia contra la Trata en África del Sur (SACTAP)	183
Estudio de la OIM sobre el Derecho a la Residencia para las Víctimas de Trata: Evaluación Comparativa	185
El Manual de OIM sobre Asistencia Directa a Víctimas de Trata ( <i>herramienta operativa</i> )	185
Proyecto ACNUR/OIM para el Desarrollo de Procedimientos Operativos Estándar para la Protección de las Víctimas de Trata de Personas ( <i>herramienta operativa</i> )	186
<b>6.5. Procedimientos de asilo</b>	<b>186</b>
<b>6.5.1. Herramientas para la gestión de casos</b>	<b>186</b>
<b>6.5.1.1. Análisis de Casos</b>	<b>187</b>
Canadá: Gestión de Casos	187
<b>6.5.1.2. Información sobre país de origen</b>	<b>188</b>
Normas de calidad para la búsqueda y uso de la información sobre país de origen ( <i>herramienta operativa</i> )	189
Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) ( <i>herramienta operativa</i> )	189
Sitios Web útiles ( <i>herramienta operativa</i> )	190
<b>6.5.1.3. Orientación para los entrevistadores</b>	<b>190</b>
Djibouti: Verificación de los solicitantes somalíes	190
Somalia: Formulario de Preselección del ACNUR para Solicitantes de Asilo Etiópes en Bossasso	191
<b>6.5.1.4. Asignación estratégica de recursos y de personal</b>	<b>192</b>
Bélgica: Identificación de Perfiles de Casos por parte de la Oficina del Comisario General para los Refugiados y las Personas Apátridas (CGRS)	193
<b>6.5.2. Herramientas procesales</b>	<b>194</b>
<b>6.5.2.1. Procedimientos de admisibilidad</b>	<b>194</b>
<b>6.5.2.2. Procedimientos acelerados</b>	<b>195</b>
Austria: Procedimiento en el Aeropuerto	196
Marruecos: Procedimiento Acelerado para la Determinación de la Condición de Refugiado bajo el Mandato del ACNUR	197
Sudáfrica: Procedimientos acelerados de asilo	198
Otros Ejemplos de Salvaguardas	199
Referencias seleccionadas	200

## Introducción

El Plan de 10 Puntos recomienda el establecimiento de procesos y procedimientos diferenciados para las diversas categorías de personas se desplazan en los movimientos mixtos. Esto permite que sean proporcionadas respuestas apropiadas y ajustadas a las necesidades y los perfiles específicos de las personas involucradas.

La gama de procedimientos más o menos formales que se pueden poner a disposición dependen del perfil y número de llegadas, del marco jurídico y la capacidad socioeconómica del país de acogida y del apoyo de la comunidad internacional. Los procedimientos pueden incluir, entre otros:

- Procedimientos de asilo para las personas que buscan protección internacional;
- Mecanismos especiales de protección para las víctimas de trata de personas;
- Sistemas de protección de la infancia;
- Localización de la familia;
- Procedimientos para identificar mujeres y niñas en mayor riesgo;
- Apoyo para las personas con discapacidad física y mental, las personas que han sufrido torturas o traumas y los adultos mayores;
- Vías para la regularización en el país de acogida u opciones migratorias que faciliten la continuación del viaje para las personas que buscan oportunidades económicas y las que desean reunirse con sus familiares en el extranjero;
- Retorno voluntario asistido (RVA) para las personas que no están en necesidad de protección internacional, ni tienen razones humanitarias imperiosas para permanecer en el país de acogida y que desean regresar a sus países de origen;
- Retorno obligatorio para las personas sin necesidades de protección internacional como medida de último recurso.

Los objetivos y resultados de estos procesos y procedimientos difieren: no todos están orientados a la legalización de la permanencia de las personas en el país de acogida. Como esta lista sugiere, no se puede responder de manera “positiva” a las aspiraciones de todos los individuos. Sin embargo, establecer procedimientos alternativos, además de los procedimientos de asilo o retorno, puede ayudar a las autoridades a manejar los movimientos mixtos de manera equilibrada, a responder a las necesidades inmediatas de los recién llegados y facilitar soluciones a largo plazo. Desde el punto de vista de la protección, la capacidad de identificar necesidades específicas y encaminar a las personas que no buscan protección internacional a mecanismos alternativos puede contribuir a alcanzar procedimientos de asilo más efectivos y eficientes.

Como se mencionó en el capítulo 5, mientras que la categorización de los diferentes grupos de personas puede ser una herramienta útil para garantizar que las respuestas a los movimientos mixtos sean entregadas de manera más efectiva, la categorización no es determinante por sí misma. Las personas que viajan en los movimientos mixtos pueden tener necesidades diversas y encajar en diferentes categorías. Por ejemplo, las víctimas de trata de personas y los menores no acompañados o separados también pueden tener necesidades de protección internacional. En tales casos, pueden llevarse a cabo los procedimientos de asilo junto con otros procesos,

incluida la asistencia y la prestación de servicios para satisfacer las necesidades inmediatas. Se pueden presentar nuevas categorías de necesidades también después de la llegada. Por lo tanto, en última instancia, las respuestas deberían ser determinadas por las necesidades individuales de las personas, más que por su categorización. Establecer sistemas de referencia eficientes entre los diferentes procesos y mecanismos de coordinación entre todos los actores relevantes (por ejemplo, agencias gubernamentales, ONG, organizaciones internacionales, asesores jurídicos, trabajadores sociales, profesionales de la salud) aumentará las posibilidades de alcanzar la respuesta más apropiada para cada individuo. Independientemente de las categorías en que encaje, toda persona tiene derecho a recibir un tratamiento humano y digno, respetuoso de las normas internacionales de derechos humanos.

Este capítulo ofrece ejemplos de diferentes procedimientos, incluyendo procesos de asilo y procedimientos para la identificación de las necesidades de niños, niñas y mujeres en mayor riesgo y de víctimas de la trata de personas. Los ejemplos sobre asilo se enfocan en los procedimientos estatales, pero también incluyen los mecanismos de DCR utilizados por el ACNUR. Los procesos y procedimientos que se presentan no son exhaustivos. Mecanismos diferentes pueden existir en otros países.

Los mecanismos para la atención de las necesidades médicas y psicosociales inmediatas, que generalmente hacen parte de los sistemas de recepción, se describen en el capítulo 4. Las soluciones a más largo plazo, incluyendo la integración local, la continuación del viaje de forma legal y el retorno, se describen en los capítulos 7, 8 y 9, respectivamente.

# Puesta en marcha de procesos y procedimientos diferenciados: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

## Sugerencias para las partes interesadas

- Fomentar y facilitar el desarrollo de marcos legales y políticas para la protección de refugiados, menores, mujeres y niñas en mayor riesgo, víctimas de trata de personas y otras personas con necesidades específicas.
- Desarrollar sistemas específicos de protección de la infancia; conducir un ejercicio de “determinación del interés superior” tan pronto como sea posible para garantizar que todas las medidas adoptadas respondan al interés superior del niño.
- Desarrollar mecanismos de localización de la familia con un enfoque especial en los menores no acompañados.
- Desarrollar procedimientos para identificar a las mujeres y niñas en riesgo y atender sus necesidades específicas de protección.
- Identificar a las víctimas de trata de personas y establecer un sistema coordinado para la evaluación de sus necesidades de protección internacional.
- Desarrollar herramientas procesales y para la gestión de los casos para aumentar la eficiencia del proceso de asilo a través de, por ejemplo, la realización del análisis de los casos, el estudio de la información sobre el país de origen y el desarrollo de los procedimientos acelerados oportunos en el pleno respeto del principio de no devolución.
- Garantizar que todos los procesos y procedimientos sean sensibles a edad, género y diversidad.
- Establecer mecanismos de coordinación entre las distintas partes interesadas y para la referencia cruzada entre los procesos y procedimientos.

## Apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

- Concienciar sobre las necesidades de protección de las diferentes categorías de personas que se desplazan en los movimientos mixtos.
- Apoyar a los Estados, otras organizaciones internacionales y ONG pertinentes en el establecimiento o fortalecimiento de procesos y procedimientos diferenciados.
- Proporcionar asesoramiento y apoyo en los procedimientos de asilo, conforme a su papel de supervisión en virtud del artículo 35 de la Convención de 1951 (en ocasiones específicas o a través de procesos consultivos formales).
- Desarrollar, junto con los socios pertinentes, procedimientos operativos permanentes para una mayor cooperación y coordinación.
- Identificar y proteger a los refugiados, menores de interés, víctimas de trata de personas, mujeres y niñas en situación de (mayor) riesgo y otras personas con necesidades específicas, donde el ACNUR lleva a cabo el proceso de evaluación y DCR.
- Asistir en el desarrollo de herramientas para la gestión de casos y apoyar los procedimientos de asilo en situaciones de emergencia y de afluencia masiva.

## 6.1. Sistemas de protección de la infancia

Los niños constituyen una proporción significativa de las personas que se desplazan en los movimientos mixtos y son a menudo expuestos a varios riesgos de protección.

Un sistema integral de protección de la infancia comprende leyes, políticas, procedimientos y prácticas diseñados para responder a las necesidades específicas de los niños y prevenir el abuso infantil, el abandono, la explotación y la violencia. En lugar de afrontar separadamente cada categoría o tipo de riesgo para los menores (por ejemplo, la trata de menores o la separación de miembros de la familia), un sistema de protección de la infancia efectivo toma en consideración todos los riesgos enfrentados por los menores de una manera holística e integral. Es importante que los diversos elementos del sistema de protección de la infancia sean complementarios y coordinados a través de una variedad de sectores.

Los sistemas nacionales de protección de la infancia son más efectivos cuando brindan el acceso sin discriminación a todos los menores que se encuentren en la jurisdicción del Estado – incluyendo a los menores víctimas de trata y a los menores refugiados y apátridas. Los sistemas de protección de la infancia son particularmente importantes para los menores no acompañados o separados y/o los menores en necesidad de protección internacional. Procesos y procedimientos significativos en la asistencia de los menores que se desplazan en los movimientos mixtos pueden incluir mecanismos para atender las necesidades inmediatas del menor, el nombramiento de un representante legal y/o tutor, la evaluación de la edad, la localización de la familia y la identificación de una solución basada en la “determinación del interés superior”. Cuando las entrevistas son llevadas a cabo por personal capacitado y de una forma sensible a las necesidades de los menores pueden ayudar a identificar posibles casos de menores víctimas de trata y facilitar la reunificación familiar. También se pueden utilizar para informar a los niños de sus derechos, incluyendo el derecho a solicitar asilo. Los mecanismos de coordinación y referencia entre los sistemas de protección de la infancia y los procedimientos de asilo son importantes para garantizar que las necesidades de protección internacional sean reconocidas y atendidas. (Véase también el capítulo 9 sobre repatriación de los menores).

## CONSEJO DE EUROPA: PROGRAMA PROYECTOS DE VIDA 2009 – 2010

### A. Antecedentes y Fundamentos

El 12 de julio de 2007, el Comité de Ministros del Consejo de Europa adoptó la Recomendación sobre Proyectos de Vida para Menores Migrantes No Acompañados (“la Recomendación”). La Recomendación promueve los “proyectos de vida” como una herramienta para garantizar que todas las decisiones y acciones relativas a los menores no acompañados se fundamenten en el interés superior del niño y sean orientadas a garantizar su protección, seguridad y desarrollo personal.

Los objetivos del programa son garantizar la integración social, promover el desarrollo personal y cultural, proporcionar una vivienda adecuada, servicios de salud, educación y formación profesional y considerar el futuro empleo de los menores no acompañados.

Los proyectos de vida promueven un diálogo abierto con los menores no acompañados para alcanzar determinaciones del interés superior más informadas. Cada proyecto de vida se basa en un enfoque integral, integrado y multidisciplinario, que tome en consideración las necesidades específicas del menor. Un acuerdo entre el tutor del menor no acompañado y la autoridad competente establece los parámetros con base en los cuales los proyectos desarrollan y fortalecen todas las habilidades necesarias para que el menor se convierta en un miembro activo, responsable e independiente de las comunidades de acogida.

Andorra, Bélgica (Región Valona), Francia e Italia han financiado la implementación de los proyectos de vida a nivel nacional para el período 2009-2010.

### B. Actores

- Comité Europeo sobre las Migraciones; y
- países participantes (específicamente Andorra, Bélgica, Bulgaria, España, Francia, Italia, Noruega, Países Bajos, Portugal y Suiza).

### C. Acciones

- Promover la implementación de proyectos de vida a nivel nacional a través de pruebas piloto;
- informar y formar a expertos y profesionales nacionales para que brinden asesoramiento sobre los objetivos estratégicos y la aplicación práctica de los proyectos de vida a los funcionarios gubernamentales en los países participantes;
- identificar ejemplos de buenas prácticas para atender las necesidades de los menores no acompañados a nivel nacional y desarrollar técnicas para abordar los desafíos comunes;
- preparar folletos informativos sobre los riesgos asociados con los movimientos transfronterizos de los menores no acompañados y los beneficios de los proyectos de vida;

- elaborar un manual de capacitación con base en las lecciones aprendidas, como herramienta práctica para la implementación de los proyectos de vida; y
- adoptar medidas para extender la experiencia de la implementación de los proyectos de vida en los países participantes a los otros Estados miembros del Consejo de Europa que se enfrentan con el fenómeno de los movimientos transfronterizos de menores no acompañados.

#### D. Examen

El respaldo del Consejo de Europa ha propiciado la implementación de los proyectos de vida en varios países. La iniciativa es vista como una contribución a la identificación de soluciones duraderas tanto para los menores no acompañados, como para los Estados miembros del Consejo de Europa. Debido a las diferencias en las capacidades y legislaciones de los países participantes, ha sido difícil garantizar la implementación sistemática de los proyectos de vida. A pesar de eso, por medio de la evaluación de las pruebas piloto a nivel nacional ha sido posible establecer una metodología común que puede ser utilizada como herramienta práctica para el establecimiento de criterios compartidos por todos los Estados miembros.

#### E. Más información

**Anexo 1** – Consejo de Europa, Memorando explicativo de la Recomendación CM/Rec(2007)9 del Comité de Ministros a los Estados Miembros sobre proyectos de vida para los menores migrantes no acompañados, 2007

Véase también en inglés:

[http://www.coe.int/t/dg3/migration/Activities/Mg\\_s\\_mna\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dg3/migration/Activities/Mg_s_mna_en.asp).

## MÉXICO: LOS OFICIALES DE PROTECCIÓN A LA INFANCIA Y LA MESA DE DIÁLOGO INTERINSTITUCIONAL SOBRE NIÑOS, NIÑAS Y ADOLESCENTES NO ACOMPAÑADOS Y MUJERES MIGRANTES 2007 – PRESENTE

### A. Antecedentes y Fundamentos

Muchos menores no acompañados forman parte de los movimientos mixtos que cruzan la frontera sur de México. Algunos huyen de la violencia doméstica o de otro tipo en sus países de origen, otros pretenden reunirse con sus familiares, que a menudo se encuentran en los Estados Unidos. Algunos son refugiados, pero es poco probable que conozcan su derecho a solicitar asilo. Los menores no acompañados se encuentran entre los grupos en situación de mayor riesgo en la región y son particularmente expuestos al riesgo de sufrir abusos y ser víctimas de la trata de personas.

En respuesta al gran número de menores no acompañados en movimiento, el Gobierno de México, con el apoyo de las agencias internacionales, estableció:

- la Mesa de Diálogo Interinstitucional sobre Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados y Mujeres Migrantes; y
- los Oficiales de Protección a la Infancia (OPI).

## B. Actores

- Agencias en México (en particular, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados, la Comisión Nacional de los Derechos Humanos, el Instituto Nacional de Migración, la Secretaría de Salud, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Desarrollo Social);
- OIM;
- UNICEF;
- UNIFEM; y
- ACNUR.

## C. Acciones

### Mesa de Diálogo Interinstitucional

- La Mesa de Diálogo Interinstitucional fue instituida en marzo de 2007 por la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación. Hacen parte de la Mesa de Diálogo representantes de las autoridades nacionales y de las organizaciones internacionales interesadas en la migración.
- Un grupo técnico interno identifica las prioridades, propone las acciones conjuntas y coordina las actividades estratégicas que se discuten en las reuniones de la Mesa de Diálogo.
- La Mesa de Diálogo se reúne periódicamente en la Ciudad de México para evaluar las estrategias interinstitucionales y los mecanismos de coordinación sobre los menores no acompañados y las mujeres migrantes.
- La Mesa de Diálogo sirve como una plataforma para intercambiar información y acordar políticas y mecanismos para garantizar los derechos y la protección de los menores no acompañados y las mujeres migrantes.
- La Mesa de Diálogo desempeña un papel fundamental en la creación del cuerpo de Oficiales de Protección a la Infancia (OPI), incluso asistiendo en su capacitación.

### OPI

- El Gobierno de México, con el apoyo del ACNUR y la OIM, nombró a 68 OPI a principios de 2007 para que sirvan como puntos focales para los menores no acompañados. Los OPI son un cuerpo de funcionarios de migración que trabajan en el Instituto Nacional de Migración.
- Los OPI reciben una capacitación específica y son encargados de brindar asistencia integral a los menores no acompañados. Sus responsabilidades incluyen: informar a los menores sobre sus derechos, incluyendo el derecho a solicitar asilo; identificar a los menores que pueden estar en necesidad de protección internacional y referirlos a los procedimientos apropiados; y seguir los casos hasta su conclusión.
- La OIM y el ACNUR participan en los cursos de formación y fortalecimiento institucional del Instituto Nacional de Migración para los OPI.
- El ACNUR ha ofrecido una serie de sesiones de capacitación para los OPI, incluyendo sesiones sobre la identificación de posibles necesidades de protección internacional, las técnicas de entrevista con menores, los procedimientos para la determinación del interés superior y la derivación adecuada de los menores a los organismos públicos pertinentes y el ACNUR. El ACNUR ha designado algunos funcionarios como puntos focales para los OPI.

- Actores relevantes de organismos públicos y organizaciones internacionales elaboraron conjuntamente un organigrama sobre la protección de los menores no acompañados para que sirva como modelo para mejorar la identificación y referencia a los canales apropiados.

#### D. Examen

Desde 2007, el número de OPI se ha incrementado de 68 a 327. Su presencia a lo largo de toda la frontera sur de México ha permitido un aumento en el número de solicitudes de asilo exitosas presentadas por menores no acompañados en México y ha contribuido a la reducción del riesgo de trata de personas, abuso y explotación de los menores. El hecho que los OPI forman parte del Instituto Nacional de Migración facilita su acceso a la información sobre los menores no acompañados. Sin embargo, su condición de funcionarios de migración, es decir, miembros de la agencia encargada de controlar el acceso al territorio y ejecutar las deportaciones, a veces, ha limitado su independencia y debilitado su capacidad de abogar a favor de los niños bajo su cuidado.

La Mesa de Diálogo Interinstitucional ha reunido a una serie de actores relevantes para la atención de las necesidades de protección de los menores no acompañados. La Mesa de Diálogo ofrece un espacio para el intercambio de información y colaboración entre los actores, así como apoyo de seguimiento y actividades de asistencia directa en colaboración con una red de la sociedad civil para la lucha contra la trata de personas que trabaja en la frontera sur de México.

#### E. Más Información

**Anexo 2** – Oficiales de Protección a la Infancia, Modelo de Protección para los Niños, Niñas y Adolescentes No Acompañados – Hoja Informativa

**Anexo 3** – Extractos de la circular relativa a los Oficiales de Protección a la Infancia dentro del Instituto Nacional de Migración (Circular: INM/CCVM/CRII/00325), 2009

**Anexo 4** – UNICEF, *Proteger a los niños que migran solos: Retos y avances en México*, 2009

**Anexo 5** – ACNUR, *La Protección Internacional de las Niñas y Niños no Acompañados o Separados en la Frontera Sur de México 2006-2008*, 2008

## EE.UU.: NUEVO MARCO DE PROTECCIÓN PARA LOS NIÑOS EXTRANJEROS NO ACOMPAÑADOS Y VÍCTIMAS DE TRATA DE PERSONAS 2008 – PRESENTE



### A. Antecedentes y Fundamentos

El Congreso de Estados Unidos aprobó la Ley William Wilberforce de Reautorización para la Protección de las Víctimas de la Trata de Personas (TVPRA, por sus siglas en inglés) en 2008, autorizando nuevas medidas para la lucha contra la trata de personas. La TVPRA extendió asistencia y beneficios provisionales a las víctimas de trata de menores. También incluyó una serie de disposiciones relativas al tratamiento de los menores no acompañados que llegan a los Estados Unidos.

## B. Actores

- Administración de Asuntos de Niños y Familias (ACF, por sus siglas en inglés);
- Departamento de Seguridad Nacional (DHS, por sus siglas en inglés);
- Departamento de Salud y Servicios Humanos (HHS, por sus siglas en inglés);
- HHS División contra la Trata de Personas del HHS (ATIP, por sus siglas en inglés), y
- Oficina de Reasentamiento de Refugiados (ORR, por sus siglas en inglés).

## C. Acciones

Con respecto a los menores, la TVPRA:

- exime a los menores víctimas de trata de personas de la obligación de cooperar con las autoridades migratorias para recibir un permiso de residencia temporal (T-visa);
- implementa procedimientos de selección previa para garantizar que los menores no acompañados procedentes de países vecinos hayan tenido la oportunidad de acceder al procedimiento de asilo y recibir protección contra el tráfico de personas antes de ser considerados para la repatriación voluntaria;
- brinda a los menores que presuntamente han sido víctimas de trata una asistencia equivalente a la que es puesta a disposición de los niños refugiados, por un período máximo de 90 días (prorrogable por otros 30 días);
- garantiza que los menores que cuentan con una visa por su Estatus Especial de Inmigrante Juvenil (SIJS, por sus siglas en inglés) sean elegibles para determinados servicios (por ejemplo, vivienda, atención médica, asistencia con servicios legales pro bono y otros servicios de apoyo);
- mejora las evaluaciones de protección y seguridad para menores no acompañados durante los procedimientos de repatriación; y
- autoriza el HHS a designar defensores de los derechos del niño para los menores vulnerables y establece que el HHS garantice un domicilio seguro, en el interés superior del niño, mientras se tramitan los procedimientos de inmigración.

## D. Examen

La TVPRA extiende determinados beneficios a los menores no acompañados que han sido identificados como víctimas de trata de personas o en riesgo de serlo. El HHS tiene la responsabilidad de capacitar a los funcionarios federales, estatales y locales para mejorar la identificación y protección de los menores víctimas de trata. La TVPRA también incluye una serie de disposiciones relativas al tratamiento de los menores no acompañados que llegan a los Estados Unidos. La eficacia de las medidas adoptadas en el marco de la TVPRA aún no ha podido ser evaluada.

## E. Más Información

La Ley William Wilberforce de Reautorización para la Protección de las Víctimas de la Trata de Personas de 2008 está disponible en inglés en:

<http://www.justice.gov/olp/pdf/wilberforce-act.pdf>.

## U.E.: Indicadores Integrales para la Protección, el Respeto y la Promoción de los Derechos del Menor



La Agencia de los Derechos Fundamentales de la Unión Europea (FRA) desarrolló los Indicadores Integrales para la Protección, el Respeto y la Promoción de los Derechos del Menor en la U.E. (los indicadores integrales) como un conjunto de herramientas iniciales para evaluar el impacto de la legislación y de las políticas de la U.E. sobre el estatus y la condición de los menores. Los indicadores integrales completan y desarrollan esfuerzos previos para la creación de indicadores en materia de menores a nivel de la U.E. que abarcan áreas específicas de legislación y políticas sustanciales, incluyendo temas de migración y asilo.

**Anexo 6** – Desarrollando Indicadores para la Protección, el Respeto y la Promoción de los Derechos del Menor en la Unión Europea: Informe Resumido, 2009

## África Occidental: Modelo de Acuerdo Bilateral sobre Cooperación y Ayuda Legal Mutua para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de la Trata Transfronteriza



El Modelo de Acuerdo Bilateral sobre Cooperación y Ayuda Legal Mutua para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de la Trata Transfronteriza en África Occidental (el Acuerdo) fue desarrollado por UNICEF en 2004. El Acuerdo hace hincapié en la importancia primordial de tomar en consideración el interés superior del niño y prevé la cooperación y la asistencia judicial mutua en la identificación, atención, rehabilitación, reunificación familiar, reinserción social y repatriación de los menores víctimas de trata de personas, así como en la investigación y penalización de la trata de menores, el enjuiciamiento de los tratantes de menores y procedimientos auxiliares relacionadas con el delito de la trata de menores. Las cláusulas de protección relevantes demuestran que los sistemas de protección de la infancia son esenciales para prevenir la trata de menores y facilitar asistencia para la rehabilitación de los menores víctimas de la trata.

**Anexo 7** – Oficina Regional de UNICEF para África Occidental y Central, Modelo de Acuerdo Bilateral sobre Cooperación y Ayuda Legal Mutua para la Protección de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de la Trata Transfronteriza, agosto de 2004

Véase también: Capítulo 9 – Programa para la Protección y Reinserción de los Menores No Acompañados en el Contexto Transnacional de África Occidental, 2005 - 2011

## Paquete de Recursos de Acciones por los Derechos del Niño (ARC)



El Paquete de Recursos de Acciones por los Derechos del Niño (ARC) fue desarrollado en 2009 mediante la colaboración entre diversas organizaciones internacionales.

El conjunto de herramientas proporciona información y materiales de capacitación para fortalecer la capacidad de los actores humanitarios en:

- abordar las causas primarias de los riesgos específicos a los que se enfrentan los menores;
- construir sistemas de protección de los menores efectivos tanto para situaciones de emergencia, como de desarrollo a largo plazo; y
- garantizar que las actividades no perjudiquen, sin querer, los derechos o la seguridad de los menores.

Los módulos de capacitación abarcan los siguientes temas: abuso y explotación; educación; menores con discapacidad; salud sexual y reproductiva; concienciar sobre minas terrestres; menores no acompañados y separados; y menores asociados con fuerzas armadas o grupos armados.

El Paquete de Recursos de Acciones por los Derechos del Niño (ARC) está disponible en: <http://www.arc-online.org/arc/translations/spanish.html>.

## Directrices Generales Interagenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados



Las Directrices Generales Interagenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados fueron elaboradas en 2004 por parte de un grupo de organizaciones internacionales y ONG.

Las Directrices proporcionan un marco de protección integral para atender los derechos y necesidades de los menores no acompañados y separados, con base en las normas internacionales de derechos humanos, en el derecho humanitario y en el derecho de los refugiados. También proporcionan orientación para el desarrollo de mecanismos para el apoyo y la coordinación entre las diferentes partes interesadas para atender de la mejor manera las necesidades de los menores y presenta ejemplos de buenas prácticas con base en las lecciones aprendidas. Las Directrices abordan una variedad de temas, desde la asistencia a los menores en situaciones de emergencia a la localización y reunificación de las familias.

**Anexo 8** – Directrices Generales Interagenciales sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados, 2004

### Manual sobre el Intercambio de Información y Buenas Prácticas en la Primera Acogida, Protección y Tratamiento de Menores no Acompañados



El Manual sobre el Intercambio de Información y Buenas Prácticas en la Primera Acogida, Protección y Tratamiento de Menores no Acompañados fue producido por la OIM en el marco del proyecto “Intercambio de Información y Buenas Prácticas en la Primera Acogida, Protección y Tratamiento de Menores no Acompañados”, establecido con miras a mejorar la eficiencia de los organismos nacionales y otros proveedores de servicios en la atención de las necesidades de los menores no acompañados.

El proyecto utilizó un enfoque “de abajo hacia arriba”, recopilando información “de primera mano” de los proveedores de servicios para informar a quienes formulan las políticas en seis países participantes. Como resultado del proyecto, aumentaron la cooperación y el intercambio de información entre los organismos públicos en los seis países participantes y se publicó un manual de buenas prácticas y recomendaciones para contribuir al debate sobre la formulación de políticas y legislación.

**Anexo 9** – OIM, *Intercambio de Información y Buenas Prácticas en la Primera Acogida, Protección y Tratamiento de Menores no Acompañados: Manual de Buenas Prácticas y Recomendaciones*, 2008

### Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa (SCEP): “Declaración de Buenas Prácticas”



El Programa de Menores No Acompañados y Separados en Europa (SCEP, por sus siglas en inglés) desarrolló una “Declaración de Buenas Prácticas” para reflejar la evolución dinámica de los derechos humanos y otros temas relacionados con los menores separados. El documento proporciona un amplio conjunto de principios y recomendaciones de buenas prácticas y sirve como marco de acción y apoyo en la implementación de políticas y prácticas sobre los menores separados.

**Anexo 10** – Save the Children, ACNUR y UNICEF, *Declaración de Buenas Prácticas*, 4ª Edición, 2009

## 6.2. Localización de la familia

Los miembros de una familia pueden ser separados durante el viaje por una serie de razones. Aunque la localización de la familia sea relevante para todos sus miembros, sin importar la edad, tiene una importancia fundamental para los menores no acompañados, entre ellos los menores solicitantes de asilo. La localización de la familia normalmente conduce a la reunificación familiar; sin embargo, son necesarias salvaguardas para garantizar que los menores no sean devueltos a una familia o a tutores con quienes enfrentarían abuso o abandono.

## Apoyo del CICR/FICR en el Restablecimiento del Contacto entre Familiares



Durante más de cien años, el CICR ha trabajado en estrecha colaboración con las sociedades nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja para ayudar a los individuos a restablecer el contacto con sus familiares. Para cumplir este objetivo, los organismos pertinentes recopilan información sobre las personas desaparecidas, intercambian datos actualizados sobre las familias y desarrollan herramientas que permitan a los individuos determinar el paradero de sus familiares (por ejemplo, mediante transmisión de documentos, servicios telefónicos y sitios web dedicados). Asimismo, el CICR apoya los mecanismos para determinar la suerte de las personas aún desaparecidas, registra y rastrea a los individuos y emite documentos de viaje y certificados para facilitar la reunificación familiar.

**Anexo 11** – Principios rectores – Modelo de ley sobre las personas desaparecidas. Principios para legislar la situación de las personas desaparecidas a raíz de un conflicto armado o de una situación de violencia interna: medidas para prevenir las desapariciones y proteger los derechos e intereses de las personas desaparecidas y de sus familiares, 2009

## ITALIA: PROYECTO DE LA OIM SOBRE LA LOCALIZACIÓN DE LAS FAMILIAS DE LOS MENORES NO ACOMPAÑADOS 2008 – PRESENTE

### A. Antecedentes y Fundamentos

El Proyecto sobre la Localización de las Familias de los Menores No Acompañados (“Proyecto sobre Localización de Familias”) asiste al Comité para los Menores Extranjeros en Italia para encontrar soluciones adecuadas para los menores no acompañados con base en los principios del interés superior del niño y de la unidad familiar.

### B. Actores

- Comité para los Menores Extranjeros del Ministerio Trabajo y Políticas Sociales en Italia<sup>1</sup>;
- representantes consulares de los países de origen de los menores no acompañados;
- administraciones locales italianas y sociedad civil; y
- OIM en Italia y en los países de origen.

### C. Acciones

- Concienciar y difundir información sobre la protección y la asistencia disponible en Italia para los menores no acompañados y todos los actores pertinentes que trabajan a nivel local;
- implementar planes individuales para la localización de la familia, basados en el perfil del menor y en la información proporcionada por el Comité para los Menores Extranjeros;
- tomar decisiones sobre la reunificación familiar u otras soluciones con base en los resultados del plan para la localización de la familia, en la información sobre el país de origen y el interés superior del niño;

<sup>1</sup> El Comité para los Menores Extranjeros es un organismo interministerial (del cual el ACNUR es miembro) encargado de atender las necesidades de los menores que se encuentran en Italia sin el cuidado de sus padres u otros tutores legales y que no son solicitantes de asilo.

- apoyar la reunificación familiar de los menores no acompañados y/o promover colocaciones alternativas junto con las autoridades responsables a través de la coordinación con las estructuras existentes;
- proporcionar apoyo financiero en función del tipo del programa de reintegración (por ejemplo, educación y/o asistencia para la reintegración laboral) elegido por el menor; y
- diseñar un plan individual de educación y/o reintegración laboral con la participación del menor, de acuerdo a sus aspiraciones y habilidades, con base en la información recolectada por las misiones de la OIM, en cooperación con la familia del menor.

#### D. Examen

El Proyecto sobre Localización de Familias contribuye a encontrar soluciones sostenibles para los menores no acompañados y a brindarles seguridad y protección. La creación de una red de coordinación en el país de origen (o tercer país pertinente) ayuda a realizar las actividades de localización de las familias y proporciona asistencia en materia de cuidado alternativo para la reintegración de los menores que retornan de Italia. La colaboración entre el Comité para los Menores Extranjeros y las entidades locales que brindan asistencia a los menores extranjeros no acompañados en Italia ha contribuido a la asistencia y protección de los menores no acompañados. Sin embargo, existe la necesidad de aprovechar todo el potencial de la sociedad civil para fomentar una mejor asistencia a los menores no acompañados en Italia.

#### E. Más Información

**Anexo 12** – Red Europea de Migración, *Menores No Acompañados: Aspectos Cuantitativos y Políticas de Acogida, Retorno e Integración: Análisis del Caso de Italia para un Estudio Comparativo a nivel de la UE*, 2009

### Sistema Interagencial de Gestión de la Información sobre la Protección de la Infancia: Base de Datos



En 2005, Save the Children (STC), International Rescue Committee (IRC) y UNICEF desarrollaron la Base de Datos del Sistema Interagencial de Gestión de la Información sobre la Protección de la Infancia (“la base de datos interagencial”).

La base de datos interagencial promueve un enfoque coordinado para la recopilación de información para la localización y reunificación de las familias, con base en actividades de registro rápido, localización, verificación, reunificación y seguimiento. La base de datos fomenta las buenas prácticas mediante el uso de formularios modelos y la aplicación de las Directrices Generales elaboradas por el Grupo de Trabajo Interagencial sobre Niñas y Niños No Acompañados y Separados. Además de las actividades de localización de las familias, la base de datos también sirve como una herramienta de gestión de casos y gestión de la información.

La base de datos interagencial es usada por organizaciones internacionales, ONG nacionales y organismos estatales en 13 países, en particular, Burundi, Chad, Costa de Marfil, Guinea, Indonesia, Kenia, Liberia, Myanmar, Nepal, República Centroafricana, Sri Lanka, Sudán y Uganda.

Para más información, véase, en inglés:

<http://www.crin.org/bcn/details.asp?id=19085&themeID=1005&topicID=1032>.

### 6.3. Procedimientos para la identificación de mujeres y niñas en riesgo

Las mujeres y niñas que se desplazan en los movimientos mixtos están expuestas a una serie de factores que las colocan en riesgo de sufrir violaciones de sus derechos. Estos factores de riesgos pueden ser el resultado de causas estructurales, como las limitaciones en el acceso a servicios, información o asistencia, así como la dependencia o la pobreza. También se pueden atribuir a particulares circunstancias individuales (por ejemplo, el estado civil o posición social, la exposición previa a violencia sexual y de género (VSG) u otras formas de violencia y la necesidad de atención médica específica u otro apoyo).

#### **Argelia: Albergue para las Mujeres Víctimas de Violencia de “SOS Femmes en détresse”**

El Albergue para las Mujeres Víctimas de Violencia de la organización no gubernamental “SOS Femmes en détresse” fue inaugurado en Argelia en 1992. Durante la guerra civil muchas mujeres se refugiaron con sus hijos en el centro de recepción. La violencia sexual era y sigue siendo un tema tabú en Argelia, pero la ONG ha logrado crear un ambiente de confianza que facilita la prestación de asistencia psicosocial a las víctimas de violencia sexual y de género (VSG).

“SOS Femmes en détresse” trabaja con UNIFEM en la organización sesiones conjuntas de concientización sobre la violencia sexual dirigidas a funcionarios de policía, militares y médicos. Basándose en su experiencia con las mujeres argelinas, ha empezado a trabajar con mujeres migrantes y refugiadas, muchos de las cuales también son víctimas de violencia.

La organización ha firmado un convenio con el ACNUR para proporcionar albergue de emergencia y asistencia a las mujeres solicitantes de asilo víctimas de VSG o violencia doméstica.

#### **Costa Rica: Servicios Gratuitos de Asistencia Legal y Psicosocial en el Centro Comunitario “Casa de Derechos”**

En 2007, el ACNUR y la Municipalidad de Desamparados, que acoge un gran número de migrantes y refugiados (aproximadamente el 25 por ciento de la población total de la ciudad), concluyeron un convenio de cooperación para hacer frente a las necesidades de protección en la ciudad. Uno de los resultados del convenio fue la puesta en marcha de los Servicios Gratuitos de Asistencia Legal y Psicosocial, proporcionados por el ACNUR a las víctimas de violencia doméstica, en el centro comunitario “Casa de Derechos”, en Costa Rica.

Los servicios han sido exitosos en la atención, entre otras, de las necesidades legales y emocionales de un gran número de víctimas de violencia doméstica, incluyendo muchos migrantes y refugiados en la ciudad.

## **Libia: Identificación y Reasentamiento de un Grupo de Mujeres Refugiadas de Eritrea Detenidas**

La identificación y el reasentamiento de un grupo de mujeres refugiadas de Eritrea detenidas en Libia fue llevada a cabo por el ACNUR con el apoyo del Gobierno de Italia. Algunas mujeres con necesidades específicas, víctimas de violencia (incluido el abuso sexual), o expuestas a situaciones de riesgo durante su viaje en búsqueda de protección internacional, fueron liberadas de un centro de detención en Libia y reasentadas en Italia.

Para más información, véase el capítulo 7.

## **Malasia: La Organización de Ayuda a Las Mujeres (WAO)**

La Organización de Ayuda a Las Mujeres (WAO, por sus siglas en inglés) de Malasia brinda albergue a mujeres y menores víctimas de maltrato. Trabajadores sociales cualificados ofrecen servicios de asesoramiento e información legal a las mujeres, tanto por vía telefónica, que personalmente. La Línea de Ayuda contra la Agresión Sexual de la WAO Asalto línea de ayuda es un foro seguro y confidencial para las mujeres sobrevivientes de violencia sexual, donde pueden recibir apoyo moral y asesoramiento. Una clínica diurna ofrece atención médica y asesoramiento a las mujeres embarazadas y a las madres jóvenes. La WAO lleva a cabo sesiones de orientación con mujeres solicitantes de asilo y refugiadas en Kuala Lumpur.

## **MALTA: PREVENCIÓN Y RESPUESTA A LA VIOLENCIA SEXUAL Y DE GÉNERO EN EL CONTEXTO DE LLEGADAS DEL MEDITERRÁNEO 2007 – 2008**

### **A. Antecedentes y Fundamentos**

El proyecto “Prevención y Respuesta a la Violencia Sexual y de Género en el Contexto de Llegadas del Mediterráneo” (“Proyecto de Prevención de la VSG”), se puso en marcha en 2007 en Malta como una iniciativa piloto. El proyecto, de la duración prevista de nueve meses, tenía el objetivo responder a los riesgos específicos enfrentados por las mujeres refugiadas y los menores no acompañados que llegan a Malta dentro de movimientos mixtos. El proyecto se fundamentaba en el Ejercicio de Evaluación Participativa realizado por el ACNUR en 2005 en cooperación con las autoridades maltesas y algunas organizaciones no gubernamentales.

### **B. Actores**

- Servicio Jesuita a Refugiados en Malta;
- ACNUR; y
- Mediadores culturales.

### **C. Acciones**

- El trabajo con los casos individuales se llevó a cabo en centros de detención y centros de recepción abiertos que acogían a mujeres sobrevivientes de violencia sexual y de género (VSG).
- Las sobrevivientes de VSG recibieron asistencia legal y/o apoyo psicológico y fueron referidas a los servicios apropiados.

- Se realizaron actividades de concienciación con las autoridades maltesas sobre las necesidades de protección de las mujeres refugiadas y las sobrevivientes de VSG.
- A nivel comunitario, se llevaron a cabo iniciativas para la prevención de la VSG, también en los centros de detención, abordando temas de salud – incluida la salud sexual y reproductiva – género, prácticas culturales y derechos y obligaciones de las sobrevivientes de VSG y de los miembros de la comunidad.

#### D. Examen

El trabajo con los casos individuales reveló que, en muchos casos, el incidente de VSG se había producido algunos años antes de la llegada a Malta y, aún constituyendo un factor de trauma psicológico, no era el problema más apremiante para las personas en examen. Más bien, las principales causas de preocupación de los individuos entrevistados eran la regularización de su permanencia en el país, el empleo y la vivienda. El uso de mediadores culturales contribuyó a abrir canales de comunicación y proporcionó a las sobrevivientes de VSG la confianza necesaria a revelar información delicada. Debido a la corta duración del proyecto y a los recursos limitados, no se realizaron actividades de seguimiento y control de los casos de VSG durante el proyecto.

#### E. Más información

**Anexo 13** – Servicio Jesuita a Refugiados en Malta, “*Trata de entender*”: *Resultados del Proyecto sobre Violencia Sexual y de Género entre los Inmigrantes*, 2008

### Herramienta para Identificar Personas en Mayor Riesgo (HRIT)



La Herramienta para Identificar Personas en Mayor Riesgo (HRIT, por sus siglas en inglés) fue desarrollada en 2008 para aumentar la eficacia del ACNUR y de las ONG asociadas en la identificación de las personas de interés que se encuentran en situación de mayor riesgo. La Herramienta define relaciones entre la participación comunitaria y la evaluación del riesgo individual, facilita las intervenciones de protección e informa sobre los tipos de riesgo enfrentados por las personas de interés. Incluye temas específicos sobre mujeres y niñas, menores y adultos mayores. Puede ser utilizada en entornos urbanos, campamentos y otros contextos operacionales.

La segunda edición se publicó en junio de 2010. La versión en español está disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6437.pdf>.

## 6.4. Procedimientos para la protección de las personas víctimas de trata que no son refugiadas

Algunos Estados han desarrollado sistemas especiales de protección para las víctimas de trata de personas que no necesitan protección internacional. Sin embargo, en muchos países, las víctimas de trata de personas siguen siendo consideradas apenas como víctimas de un delito y el apoyo y asistencia que se les brindan (por ejemplo, albergue, asesoría y permiso de residencia temporal) son a corto plazo. A raíz de eso, recientemente algunos Estados han concedido a las víctimas de trata de personas permisos de residencia por períodos más largos y, bajo condiciones determinadas, el acceso a los servicios.

Algunos de los sistemas más efectivos para apoyar a las víctimas de trata de personas están dirigidos por una unidad de coordinación interdepartamental que reúne a los organismos estatales pertinentes, organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil. Estos sistemas cuentan con mecanismos eficientes para referir, cuando sea necesario, las víctimas de trata a otros procesos y procedimientos, incluyendo el sistema de asilo.

## **COSTA RICA: COALICIÓN NACIONAL CONTRA EL TRÁFICO ILÍCITO DE MIGRANTES Y LA TRATA DE PERSONAS 2005 – PRESENTE**

### **A. Antecedentes y Fundamentos**

En 2005, Costa Rica estableció la Coalición Nacional Contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas (“la Coalición Nacional”) con el propósito de fortalecer todas las acciones dirigidas a prevenir, reprimir, sancionar y erradicar estos delitos transnacionales.

### **B. Actores**

Miembros plenos en Costa Rica

- Los Ministerios de Relaciones Exteriores, Salud, Gobernación y Seguridad Pública, Justicia, Trabajo y Seguridad Social, Educación Pública, Patronato Nacional de la Infancia, Instituto Nacional de la Mujer; y
- Defensoría de los Habitantes.

Miembros con rango de observador

- OIM y ACNUR; y
- organizaciones de la sociedad civil.

### **C. Acciones**

- La Coalición Nacional aprobó el Protocolo para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata (“el Protocolo”), que tiene como objetivo identificar a las autoridades competentes y sus funciones en los casos en que la repatriación se considere la respuesta adecuada. El Protocolo reconoce el derecho a solicitar asilo e incluye una cláusula de salvaguarda conforme al artículo 14 del Protocolo de Palermo de 2000<sup>2</sup>
- estableció un Equipo de Respuesta Inmediata para la gestión y coordinación de las acciones de protección a favor de las víctimas de trata de personas;
- organizó cursos de capacitación en derecho internacional de los refugiados y protección de las víctimas de trata de personas para los funcionarios de migración en los aeropuertos, con la participación de defensores públicos y fiscales; y
- promovió avances en la legislación nacional sobre la trata de personas, con un énfasis particular en la incorporación de salvaguardas de protección para las víctimas de trata que también pueden tener necesidades de protección internacional.

<sup>2</sup> Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional (2000).

## D. Examen

La Coalición Nacional ha creado un diálogo abierto sobre las iniciativas contra la trata de personas y ha proporcionado una base para el desarrollo de políticas y acciones concretas. Las actividades de capacitación han aumentado la concienciación sobre la trata de personas y mejorado la coordinación entre los actores pertinentes.

## E. Más Información

**Anexo 14** – Costa Rica, Decreto Ejecutivo N° 34199-G-MSP-J-MEP-S-MTSS-RREE, sobre el establecimiento de la Coalición Nacional contra el Tráfico Ilícito de Migrantes y la Trata de Personas, 12 de marzo de 2007

Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6050.pdf>

**Anexo 15** – OIM y UNICEF en Costa Rica, Protocolo Nacional para la Repatriación de Niños, Niñas y Adolescentes Víctimas de Trata, 2007

Disponible en: <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5570.pdf>

## Costa de Marfil: Comisiones Locales de Protección de la Infancia

En Costa de Marfil, en las zonas con presencia de refugiados de Tabou y Guiglo, se establecieron veinte Comisiones Locales de Protección de la Infancia para observar e informar sobre el trabajo infantil, la trata de personas y otros temas de protección, en particular en las plantaciones de cacao y café.

El ACNUR proporciona capacitación y apoyo material a las comisiones locales de protección y a los miembros de la comunidad para afrontar los problemas de protección de los menores, como el trabajo infantil, la trata de personas y el abuso sexual. El ACNUR ha desarrollado programas en pequeña escala para los refugiados, los desplazados internos y las comunidades de acogida. Se han organizado campañas de sensibilización y grupos de discusión en las comunidades con la participación de padres, niños y líderes comunitarios para discutir sobre los problemas de protección.

En 2008, la agencia implementadora del ACNUR Afrique Secours Assistance concluyó un acuerdo de información con la empresa agrícola PALMCI, en Tabou, para detener la contratación de menores en las fincas de palma. También en Tabou, las comisiones locales de protección lograron convencer a los padres a enviar sus hijos a la escuela, en lugar de dejarlos trabajar en la industria pesquera.

## NORUEGA: IDENTIFICACIÓN Y PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA 2008

### A. Antecedentes y Fundamentos

Noruega estableció procedimientos específicos para la protección tanto de los solicitantes de asilo, como de las víctimas de trata de personas e instituyó una Unidad de Coordinación Nacional para proteger y asistir a estas últimas.

El sistema noruego distingue entre la identificación de posibles víctimas de trata y el reconocimiento de la condición de víctima de trata. Mientras cualquier organización o individuo puede identificar a posibles víctimas de trata, la condición de víctima puede ser reconocida sólo por parte de organismos estatales específicos.

La Ley de Inmigración de 2008, que entró en vigor el 1º de enero de 2010, aporta dos modificaciones importantes al sistema noruego. Una de las disposiciones establece que una víctima de trata puede ser considerada una persona perteneciente a un grupo social determinado, uno de los motivos de persecución de la Convención de 1951. La otra prevé que si una víctima de trata no es elegible para el estatuto de refugiado, podrá calificar para una forma de protección subsidiaria por motivos humanitarios.

### B. Actores

- Servicio de Protección de la Infancia, Noruega;
- la Unidad de Coordinación Nacional para las Víctimas de Trata (KOM), organismo administrado por la Dirección Nacional de Policía e integrado por autoridades de policía, salud, trabajo, inmigración y justicia, así como instituciones de patronato de la infancia, sindicatos, agencias de empleo y ONG de Noruega;
- organizaciones no gubernamentales [en particular, la ONG Women's Shelter (Krisesentersekretariat)]; y
- la Dirección de Inmigración de Noruega (UDI).

### C. Acciones

- Proporcionar una unidad de alto nivel, integrada e interdisciplinaria, que vincula los diferentes organismos para la atención de las víctimas de trata;
- Ofrecer una variedad de servicios (por ejemplo, vivienda, atención médica y apoyo psicológico, servicios sociales, asistencia jurídica gratuita, asesoría, capacitación profesional y asistencia para la repatriación), durante un “período de reflexión” de seis meses, a las personas identificadas como posibles víctimas de trata;
- Emitir un permiso de trabajo y residencia de la duración de un año, renovable por un año más, para las víctimas de trata que acepten testificar en juicio;
- Entablar conversaciones de rutina con todas las víctimas de trata, poco después de que hayan sido identificadas, para preguntarles si desean presentar una queja ante la policía y también discutir durante la asesoría jurídica sobre la posibilidad de solicitar asilo;

- proporcionar capacitación en materia de trata de personas para los funcionarios de policía y de la UDI encargados de entrevistar a las víctimas de trata; y
- brindar servicios legales a los menores víctimas de trata quienes, por ser menores de 18 años, tienen los mismos derechos que los menores nacionales, de acuerdo a la Ley de Bienestar de la Infancia noruega, y quienes generalmente no son deportados, incluso si se les denegó el asilo, ya que, por lo contrario, muy a menudo se les concede un permiso de residencia por razones humanitarias, de conformidad con la Ley de Inmigración noruega, a menos que se identifiquen a familiares o tutores en el país de origen.

#### D. Examen

La nueva Ley de Inmigración establece expresamente que las víctimas de trata pueden ser elegibles para el estatuto de refugiado, minimizando el riesgo de devolución para las víctimas de trata con necesidades de protección internacional. La KOM desarrolló directrices nacionales para la identificación de las víctimas de trata, promovió la cooperación entre los organismos para la asistencia y la protección de las víctimas de trata y desarrolló un sistema nacional para el retorno voluntario en condiciones de seguridad. También brinda asistencia y orientación a los actores locales, cuando sea necesario, y organiza sesiones de capacitación sobre trata de personas para la policía y otras autoridades estatales.

Sin embargo, es necesario proseguir en el fortalecimiento de la cooperación nacional e internacional, así como de un sistema de alerta temprana y de rehabilitación de las víctimas de trata. El Gobierno de Noruega está estudiando soluciones para armonizar el sistema de asilo y los procedimientos humanitarios complementarios para garantizar que las víctimas de trata reciban la protección y la asistencia adecuadas y evitar la duplicación de esfuerzos.

#### E. Más Información

La Ley de Inmigración noruega de 2008 está disponible, en inglés, en: <http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19880624-064-eng.pdf>.

### PROGRAMA DE ASISTENCIA CONTRA LA TRATA EN ÁFRICA DEL SUR (SACTAP) 2004 – PRESENTE



#### A. Antecedentes y Fundamentos

El Programa de Asistencia contra la Trata en África del Sur (SACTAP, por sus siglas en inglés) es un programa regional desarrollado por la Oficina Regional de la OIM para África del Sur.

El SACTAP fue diseñado para responder a las necesidades específicas de cada país de la Comunidad de Desarrollo de África del Sur (SADC, por sus siglas en inglés), dependiendo de su relevancia como país de destino, tránsito y origen en la trata de personas. Sudáfrica se utilizó como base porque es el principal país de destino de víctimas de trata de personas dentro de la región y hacia la región.

## **B. Actores**

- Ministerios de interior, seguridad, justicia, desarrollo social y relaciones exteriores de la región;
- países participantes (en particular, Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mozambique, Sudáfrica, Swazilandia, Tanzania, Zambia y Zimbabwe);
- Oficina Regional de la OIM para África del Sur;
- INTERPOL;
- embajadas y organizaciones no gubernamentales pertinentes;
- Organización Regional para la Cooperación de Jefes de Policía de África del Sur (SARPCCO, por sus siglas en inglés); y
- La Oficina de la Naciones Unidas contra la droga y el delito (ONUDD).

## **C. Acciones**

- La asistencia directa brindada a las víctimas de trata o el apoyo proporcionado a través de una red regional de proveedores de servicios ofrecen albergue seguro, asistencia médica, asesoría, asistencia legal y capacitación vocacional. También se pone a disposición de las víctimas de trata que deseen retornar a su país de origen el retorno voluntario asistido y reintegración (AVRR, por sus siglas en inglés). Líneas de ayuda gratuitas proporcionan servicios anónimos de asesoría e información.
- Actividades de capacitación y fortalecimiento institucional están disponibles para las instituciones estatales pertinentes, con un enfoque particular en la policía y los funcionarios de inmigración de “primer contacto”, así como en los centros de apoyo a las víctimas.
- Campañas de información sobre los riesgos de la trata de personas y el apoyo disponible son dirigidas a las víctimas de trata, a las personas en situación de riesgo, a los funcionarios estatales y al público general. Un boletín trimestral sobre la trata de personas, “Eye on Human Trafficking” (“Una Mirada sobre la Trata de Personas”), pone de relieve los resultados de investigaciones y los temas de actualidad y está disponible en inglés, francés y portugués.
- Las actividades de investigación garantizan que las campañas de concienciación sean adecuadas y orientadas eficazmente. Los datos son utilizados para investigar y procesar los casos de trata. La investigación jurídica y una recopilación de las buenas prácticas adoptadas en otras regiones informan el desarrollo de legislación y políticas.

## **D. Examen**

Los cuatro componentes del SACTAP se refuerzan mutuamente y contribuyen al éxito general del programa. El SACTAP ha incrementado la concienciación sobre la trata de personas en la región y ha brindado asistencia y protección a un número cada vez mayor de víctimas de trata. También ha facilitado alianzas con autoridades de policía, comisiones legislativas, y organizaciones no gubernamentales.

El SACTAP ha permitido avances en la acción de los gobiernos y de las autoridades de policía y ha colocado la trata de personas en la agenda de las políticas públicas. Varios países de la región ratificaron el Protocolo de Palermo de 2000 y han participado en debates institucionales sobre la legislación contra la trata de personas.

## E. Más Información

Disponible, en inglés, en:  
<http://www.iom.org.za/CounterTrafficking.html>.

### Estudio de la OIM sobre el Derecho a la Residencia para las Víctimas de Trata: Evaluación Comparativa

En 2009, la OIM llevó a cabo un estudio comparativo de las opciones de residencia disponibles para las víctimas de la trata en cuatro países seleccionados: Austria, Bélgica, Italia y Estados Unidos.

El propósito del estudio fue identificar deficiencias y buenas prácticas y evaluar cómo se aplicaban las normas legales pertinentes. Una de las conclusiones del estudio fue que todos los cuatro países examinados permiten la legalización de la permanencia de las víctimas de trata bajo criterios determinados. La duración del permiso de permanencia/residencia varía desde tres meses a un período indefinido. Los resultados de la investigación también revelaron que las víctimas rara vez son consideradas como titulares de derechos, mientras, más a menudo, son vistas como “instrumentos” en las investigaciones o en los juicios.

Los resultados del estudio estarán disponibles en:  
[www.iom.int](http://www.iom.int).

### El Manual de OIM sobre Asistencia Directa a Víctimas de Trata



En 2007, la OIM publicó el Manual sobre Asistencia Directa a Víctimas de Trata sobre la base de su experiencia en la prestación de asistencia directa a las personas víctimas de trata. El manual proporciona orientación y recomendaciones para garantizar la prestación efectiva de una serie de medidas de asistencia, adaptadas a las necesidades específicas de las víctimas de trata de personas, desde el momento de primer contacto e identificación hasta la reinserción social.

El manual está disponible, en inglés, en:  
[http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main\\_page=product\\_info&cPath=19&products\\_id=116](http://publications.iom.int/bookstore/index.php?main_page=product_info&cPath=19&products_id=116).

## Proyecto ACNUR/OIM para el Desarrollo de Procedimientos Operativos Estándar para la Protección de las Víctimas de Trata de Personas



En 2009, el ACNUR y la OIM elaboraron conjuntamente un Documento Marco para el Desarrollo de Procedimientos Operativos Estándar para Facilitar la Protección de las Víctimas de Trata de Personas (el “documento marco”).

El objetivo general del documento marco es aumentar la cooperación entre el ACNUR y la OIM con respecto a la identificación y protección de las víctimas de trata de personas. El documento marco pretende fomentar el desarrollo de procedimientos operativos estándar entre la OIM y el ACNUR a nivel de país a fin de ofrecer la mejor protección posible a las víctimas de trata. También sugiere un procedimiento de cooperación para hacer frente a las deficiencias de los mecanismos de protección existentes, establecer un sistema de referencia y garantizar que se utilicen de la mejor forma posible los conocimientos, capacidades y potencial de cada agencia.

### 6.5. Procedimientos de asilo

Los sistemas de asilo de los países afectados por grandes movimientos mixtos pueden ser sometidos a demasiada presión cuando muchos de los recién llegados solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado, independientemente de sus necesidades de protección internacional, a fin de evitar la deportación y regularizar su condición migratoria, al menos temporalmente.

Un enfoque global de los movimientos mixtos, como sugerido por el Plan de 10 los Puntos, puede reducir las presiones sobre los sistemas de asilo. La disponibilidad de procesos y procedimientos diferenciados y de mecanismos de “identificación de perfiles y referencias de casos” propuestos en el capítulo 5 son herramientas importantes para mejorar la gestión de las llegadas de grupos mixtos y limitar el número de solicitudes de asilo infundadas.

Además, existen herramientas que pueden ser adoptadas dentro de los mismos sistemas de asilo para incrementar la eficacia y eficiencia de los procedimientos de asilo. Estas herramientas se pueden dividir en dos categorías: “herramientas para la gestión de casos” y “herramientas procesales”. Si bien ambas tienen el mismo objetivo – mejorar la eficiencia del procedimiento de asilo – las herramientas para la gestión de casos pretenden mejorar la organización de la carga de trabajo total, mientras las herramientas procesales conciernen los derechos procesales concedidos a los solicitantes de asilo que caben en determinadas categorías casuísticas. Por lo tanto es importante, en este último caso, garantizar que los esfuerzos para aumentar la eficiencia no comprometan indebidamente las salvaguardas procesales.

Esta sección presenta una selección de herramientas usadas por los Estados para mejorar la eficacia y eficiencia de los procedimientos de asilo, así como ejemplos de procedimientos y prácticas del ACNUR.

#### 6.5.1. Herramientas para la gestión de casos

Las herramientas para la gestión de casos pueden ayudar a garantizar que los procedimientos de asilo sean ejecutados de manera eficiente. Las herramientas presentadas pueden ser aplicadas individualmente o en combinación con otras.

### 6.5.1.1. Análisis de casos

Realizar un análisis general de todas las solicitudes de asilo presentadas, antes de examinarlas individualmente, puede ayudar a las autoridades a manejar más eficientemente los procedimientos de asilo. El objetivo es trazar un amplio panorama de la naturaleza y categorías de las solicitudes, incluyendo los principales países de origen, los grupos étnicos o sociales, la edad y las causas del desplazamiento. Este panorama general puede ser útil para la programación de las entrevistas, la gestión de los recursos y para garantizar que la información sobre país de origen sea precisa y esté actualizada. También puede ayudar a garantizar la disponibilidad de los intérpretes necesarios durante el procedimiento de asilo. El análisis de casos puede basarse en la información recopilada durante los ejercicios de identificación perfiles y referencia de casos (como indicado en el capítulo 5). También puede basarse en la información recopilada durante el registro o procedimientos similares.

## CANADÁ: GESTIÓN DE CASOS 1989 – PRESENTE

### A. Antecedentes y Fundamentos

La Comisión de Inmigración y del Estatuto de Refugiado (IRB o CISR, por sus siglas en inglés o francés, respectivamente) es un tribunal especializado independiente, de carácter cuasi judicial, encargado de tomar las decisiones acerca de los casos de inmigración y solicitudes de la condición de refugiado. El solicitante presenta a la IRB un formulario con sus datos personales, que incluye información sobre su identidad, rutas de viaje, educación e historial laboral, vínculos familiares, estado civil y condición migratoria, antecedentes penales, condición de refugiado en otro país, deportación y motivos de la salida del país de origen. La IRB evalúa el formulario y determina el proceso más apropiado para el solicitante.

### B. Actores

- IRB; y
- ACNUR.

### C. Acciones

Cada solicitud de asilo es examinada por la IRB, que le asigna uno de los tres procedimientos indicados a continuación.

- Un proceso agilizado de vía rápida se aplica a los casos manifiestamente fundados, como los casos de solicitantes procedentes de países determinados o con un particular tipo de solicitud. Un funcionario de protección de refugiados conduce la entrevista y presenta una recomendación sobre la idoneidad de este procedimiento. Si la recomendación es favorable, la solicitud se remite a un miembro de la IRB encargado de la toma de decisiones, que determina si la solicitud debe ser aceptada sin necesidad de una audiencia. Si no es concedida la protección en el marco del proceso agilizado, se celebra una audiencia completa.
- Una audiencia de vía rápida se aplica a las solicitudes que dan lugar a pocas dudas y parecen de sencilla resolución. La audiencia es celebrada por un miembro de la Comisión, sin la participación de un funcionario de protección de refugiados.
- Una audiencia completa se aplica a las solicitudes que dan lugar a dos o más dudas, cuya resolución puede ser compleja. Un funcionario de protección de refugiados puede asistir al miembro de la Comisión.

El artículo 166 de la Ley canadiense de Inmigración y Protección de Refugiados reconoce expresamente el mandato del ACNUR y su derecho a supervisar los procedimientos.

Otras características del sistema son:

- el desarrollo de herramientas para promover la calidad y la coherencia en la toma de decisiones, tales como la identificación de criterios para garantizar la alta calidad de la información de país de origen y de directrices para los encargados de la toma de decisiones;
- el desarrollo de herramientas para mejorar la eficiencia de los procesos de audiencia, que incluyen directrices sobre procedimiento para quien preside la audiencia, motivaciones escritas más breves y más decisiones orales (de las cuales el solicitante recibe una transcripción); y
- desarrollo profesional y capacitación para el personal, incluyendo un fuerte compromiso con el ACNUR.

#### **D. Examen**

El procedimiento de asilo canadiense está bien desarrollado y cuenta con recursos apropiados. Los funcionarios tienen una experiencia significativa. El sistema de asilo canadiense es encomiable por el nivel de desarrollo profesional y capacitación que proporciona a su personal. A pesar de la introducción de estas herramientas para gestión de casos, el sistema se enfrenta actualmente a muchos casos pendientes. Actualmente, Canadá está en proceso de adoptar nueva legislación, que incluye modificaciones del sistema de gestión de casos.

#### **E. Más Información**

Información sobre la Comisión de Inmigración y del Estatuto de Refugiado de Canadá está disponible en:

<http://www.irb-cisr.gc.ca/>

Ver también más adelante, Bélgica: Identificación de Perfiles de Casos por parte de la Oficina del Comisario General para los Refugiados y las Personas Apátridas (CGRS).

#### **6.5.1.2. Información sobre país de origen**

La información sobre país de origen (COI, por sus siglas en inglés) constituye la base de procedimientos de asilo efectivos, facilitando el análisis de casos y una eficiente toma de decisiones. La información sobre país de origen de calidad debe ser pertinente y completa, confiable, actualizada y tomada de diferentes fuentes reconocidas. La información sobre país de origen relevante incluye datos sobre la situación sociopolítica y de derechos humanos en los países y regiones de origen, una descripción de los grupos políticos, religiosos, sociales y étnicos que pueden estar en riesgo de sufrir persecución o daños graves y cualquier otra información que puede ser útil para asistir en la toma de decisiones sobre asilo. Proporcionar directrices y capacitación a los encargados de la toma de decisiones puede garantizar que la información sobre país de origen sea usada de manera apropiada y efectiva.

## Normas de calidad para la búsqueda y uso de la información sobre país de origen



Las normas de calidad para la búsqueda y uso de información sobre país de origen incluyen:

- Servicios de Inmigración y Asilo del Reino Unido (IAS, por sus siglas en inglés), *El Uso de la Información sobre País de Origen en la Determinación de la Condición de Refugiado: Perspectivas Críticas (The Use of Country of Origin Information in Refugee Status Determination: Critical Perspectives)*, 2009;
- ACNUR, *Información sobre País de Origen: Hacia una mayor cooperación internacional (Country-of-origin information: Towards enhanced international cooperation)*, 2004;
- Centro Austriaco para la Investigación y Documentación sobre País de Origen y Asilo (ACCORD, por sus siglas en inglés), *La búsqueda de información sobre país de origen (Researching country of origin information)*, 2004;
- Asociación Internacional de Jueces de Derecho de Refugiados (IARLJ, por sus siglas en inglés), "Criterios Judiciales para la Evaluación de la Información sobre País de Origen" ("Judicial Criteria for Assessing Country-of-origin information"), 2006; y
- *Directrices Europeas Comunes para el Procesamiento de la Información sobre País de Origen (Common European Union Guidelines for Processing COI)*, 2008;

Todos los documentos están disponibles, en inglés, en:

<http://www.unhcr.org/refworld/training.html>.

## Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA)

La Oficina Europea de Apoyo al Asilo (OEAA) es una agencia especializada de la U.E. con el mandato de apoyar a los Estados miembros de la Unión Europea en el funcionamiento de sus sistemas de asilo y asistir en la creación del Sistema Europeo Común de Asilo. El objetivo de garantizar la alta calidad y consistencia en la toma de decisiones y homologar las normas y prácticas de asilo existentes en la U.E. se lleva a cabo mediante una mayor cooperación práctica entre los Estados miembros.

La OEAA también se encarga de facilitar el intercambio de información sobre los países de origen y las buenas prácticas, de capacitar a los funcionarios de asilo y asistir a los Estados miembros que reciben un gran número de solicitudes de asilo en los procedimientos de análisis y gestión de casos.



**REFWORLD**, la base de datos de información sobre país de origen es parte del sistema de información de protección del ACNUR en internet y se actualiza constantemente.

Está disponible en: [www.refworld.org](http://www.refworld.org).

**ECOI.NET** recopila, ordena y procesa información sobre país de origen pública con enfoque en las necesidades de especialistas y encargados de la toma de decisiones en materia de solicitudes de asilo y otras formas de protección internacional. El sitio es administrado por el Centro Austriaco para la Investigación y Documentación sobre País de Origen y Asilo.

Está disponible en: [www.ecoi.net](http://www.ecoi.net).

### 6.5.1.3. Orientación para los entrevistadores

Proporcionar a los funcionarios responsables de la realización de las entrevistas de asilo una herramienta práctica que los oriente en el proceso de entrevista puede garantizar que se consideren cuestiones fundamentales y que haya coherencia entre las entrevistas. Esta herramienta puede consistir simplemente en una lista de preguntas o temas básicos por ser abordados durante la entrevista. El contenido de la lista puede variar dependiendo de la naturaleza de los casos. Las preguntas pueden ser formuladas con base en de la información recopilada en la fase de identificación de perfiles y referencia de casos (como expuesto en el capítulo 5) o durante el análisis de casos. Por ejemplo, se pueden incluir preguntas para ayudar a determinar el subgrupo étnico, social o político de una persona. Para preservar la flexibilidad y la precisión de las evaluaciones y decisiones, es importante que todas las herramientas proporcionadas para apoyar al funcionario de asilo no le impidan ejercer su discrecionalidad caso por caso.

## DJIBOUTI: VERIFICACIÓN DE LOS SOLICITANTES SOMALÍES 2008 – PRESENTE

### A. Antecedentes y Fundamentos

En 2008 se elaboró un formulario de verificación para apoyar al ACNUR y a los funcionarios de elegibilidad de Djibouti en la identificación de personas procedentes del sur y centro de Somalia que pueden estar en necesidad de protección internacional, así como para facilitar la detección tempestivas de solicitudes fraudulentas de personas que se pueden hacer pasar por somalíes del sur/centro del país.

### B. Actores

- Oficina Nacional de Asistencia a Refugiados y Siniestrados (Office National d'Aide aux Réfugiés et Sinistrés -ONARS, por sus siglas en francés) del Ministerio del Interior de Djibouti; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- Los entrevistadores de la ONARS y del ACNUR atienden los solicitantes somalíes utilizando el Formulario de Verificación en el Centro de Recepción (200-300 entrevistas por mes).

- Se requiere que los entrevistadores tengan un buen conocimiento de los acentos, las estructuras de clan y la geografía del Somalia meridional y central.
- No existe un procedimiento de recurso o revisión, pero se requiere el consenso y la revisión conjunta de ONARS y ACNUR tanto para las decisiones de reconocimiento, como de no reconocimiento. Los solicitantes que de forma creíble indican Somalia meridional/central como su lugar de origen son registrados como refugiados.
- En un tiempo máximo de 48 horas son trasladados al campamento de Ali-Addeh, donde reciben asistencia. Si satisfacen los requisitos necesarios son registrados como refugiados de zona urbana y reciben los documentos de identidad adecuados.

#### **D. Examen**

Como indica este caso, el formulario de verificación es apropiado para los casos por los cuales existe una presunción de elegibilidad. La principal ventaja del Formulario de Verificación es su simplicidad, que permite la rápida identificación de los casos meritorios y no meritorios en el punto de ingreso. La verificación, el registro y la documentación son realizados en pocas horas. Otro efecto positivo es que requiere una constante cooperación entre el ACNUR, la ONARS, el ejército y los funcionarios de inmigración.

La capacidad del Gobierno de Djibouti de realizar operaciones de preselección y registro conjuntas en proximidad de la frontera con Somaliland/Somalia en Loyada ha aumentado significativamente desde 2008. Los programas de recepción en Loyada también han mejorado y se han implementado procedimientos simplificados. El ACNUR y el Gobierno brindan conjuntamente capacitaciones a los funcionarios de inmigración, policía y seguridad.

#### **E. Más Información**

**Anexo 16** – ACNUR Djibouti: Formulario de Verificación para Solicitantes de Somalia Meridional y Central, 2008

## **SOMALIA: FORMULARIO DE PRESELECCIÓN DEL ACNUR PARA SOLICITANTES DE ASILO ETÍOPES EN BOSSASSO 2006**

### **A. Antecedentes y Fundamentos**

El Formulario de Preselección fue diseñado para facilitar rápida Determinación de la Condición de Refugiado (RSD, por sus siglas en inglés) para los solicitantes de asilo etíopes en Bossasso, amenazados de deportación.

### **B. Actores**

- ACNUR

### **C. Acciones**

- Los funcionarios del ACNUR rellenaban el Formulario de Preselección al entrevistar a los migrantes ilegales arrestados/detenidos en Bossaso, amenazados de deportación.

- Además de datos biográficos y de los motivos del desplazamiento, el Formulario de Preselección indicaba varias categorías de personas (por ejemplo, aquellos con conexiones con el Frente de Liberación Oromo (OLF, por sus siglas en inglés), o con el régimen de Derg, o aquellos que han estado en detención) y pedía al entrevistador identificar la categoría a la que pertenecía el solicitante.
- El uso del Formulario de Preselección le permitió al ACNUR en 2-3 meses tomar una decisión sobre las solicitudes de asilo de aproximadamente 200 personas.

#### **D. Examen**

El cuestionario pretende identificar las necesidades de protección y al mismo tiempo brindar orientación a los entrevistadores. Su compilación es rápida y sencilla. El margen de error se redujo capacitando a los entrevistadores sobre el tipo de información que tenían que buscar, antes de que empezaran el ejercicio de RSD.

El formulario le permite al entrevistador evaluar la credibilidad y consistencia de las declaraciones del solicitante con respecto a la información sobre país de origen, la presencia de un temor fundado de persecución, el nexo con uno de los motivos de la Convención de 1951 y la aplicación de las cláusulas de exclusión. Además, proporciona una lista de perfiles y resultados por su posible consideración.

El Formulario de Preselección fue utilizado en un contexto de movimientos mixtos con una prevalencia de casos que no eran prima facie. Los resultados positivos incluyeron una mayor cooperación con la OIM y las autoridades locales y la firma de un memorando de entendimiento entre el ACNUR y las autoridades de Puntland. También dio lugar a la creación del Comité para Asuntos de Refugiados de Puntland y al reconocimiento y protección de un número significativo de refugiados etíopes en esa parte de Somalia.

#### **E. Más Información**

**Anexo 17** – ACNUR Bossaso, Formulario de Preselección, 2006

#### **6.5.1.4. Asignación estratégica de recursos y de personal**

La adopción de un enfoque estratégico para la asignación de personal y recursos, con base en la información recopilada en las etapas de la identificación de perfiles y referencia de casos y de análisis de casos, permite que las autoridades de asilo identifiquen determinadas categorías de casos para la asignación de un orden de prioridades o de más personal, en lugar de considerar cada caso según una lógica de “primero en llegar, primero en ser atendido”. Este enfoque puede ser apropiado para:

- casos que parecen ser sencillos (por ejemplo, está en duda no más de una cuestión de hecho o derecho, hay pruebas sólidas para apoyar al solicitante, no hay necesidad de investigación o recopilación de pruebas adicionales);
- casos que involucran a solicitantes con necesidades específicas o urgentes (por ejemplo, menores no acompañados o separados, víctimas de tortura, víctimas de trata de personas, mujeres y niñas en riesgo);
- casos de solicitantes que vuelven a presentar una solicitud de asilo que ya fue rechazada; y

- respuestas ad hoc para determinados grupos de solicitantes (por ejemplo, aquellos que proceden de una región particular del país de origen, o que pertenecen a determinadas redes sociales o grupos familiares), si se considerara conveniente procesar sus solicitudes con mayor rapidez.

Este enfoque es ventajoso para solicitantes individuales con necesidades específicas, que reciben atención prioritaria, pero también puede tener un impacto más amplio sobre la gestión general del sistema de asilo. Por ejemplo, la atención prioritaria de los casos sencillos puede permitir a las autoridades reducir el número de casos pendientes.

La asignación estratégica de recursos no debe ser confundida con los procedimientos acelerados para los casos manifiestamente infundados (tratados más adelante). Las personas cuyas solicitudes reciben la prioridad en el marco de la asignación estratégica de recursos siguen gozando de los mismos derechos y garantías procesales que los otros solicitantes. Sin embargo, dependiendo de las circunstancias, una solicitud de asilo podrá ser considerada tanto para el establecimiento de prioridades en el marco de la asignación estratégica de recursos, como para la admisibilidad de procedimientos acelerados que impliquen una reducción de los derechos procesales del individuo.

### **Bélgica: Identificación de Perfiles de Casos por parte de la Oficina del Comisario General para los Refugiados y las Personas Apátridas (CGRS) 2007 – Presente**

La Oficina del Comisario General para los Refugiados y las Personas Apátridas (CGRS, por sus siglas en inglés) es la autoridad de asilo gubernamental independiente que desde 2007 está a cargo de examinar las solicitudes de asilo en Bélgica.

El CGRS ha instituido recientemente un sistema de identificación de perfiles con base en dos métodos para mejorar la gestión de la RSD:

- el uso diario de una base de datos electrónica; y
- la preparación de informes sobre los perfiles sensibles, con base en información proporcionada por los encargados de la gestión de la RSD sobre casos específicos.

La iniciativa pretende:

- obtener un panorama general de los perfiles dentro de un determinado conjunto de casos;
- destacar el papel de los encargados de la gestión de la RSD en la planificación de procedimientos de asilo basados en la investigación sobre la información sobre país de origen previa a las entrevistas y la elaboración de directrices sobre RSD con respeto a los perfiles más importantes;

- prestar especial atención a las personas con necesidades específicas asignando las solicitudes presentadas por los solicitantes de asilo vulnerables a un funcionario de RSD especialmente capacitado; y
- diseñar programas de asistencia específicos (por ejemplo, vivienda, integración y repatriación voluntaria), con base en los perfiles.

Véase también más arriba Canadá: Gestión de casos. Más información disponible en: <http://www.cgvs.be/en/index.jsp>.

**Anexo 18** – Estudio del CGRS sobre identificación de perfiles de solicitantes de asilo, 2010

## 6.5.2. Herramientas procesales

A diferencia de las herramientas para la gestión de casos descritas anteriormente, las herramientas procesales alteran el mecanismo del examen de una solicitud de asilo y afectan los derechos procesales de un individuo en virtud del derecho internacional. Por lo tanto, es importante garantizar la aplicación de normas procesales mínimas y que los procedimientos de asilo no sólo sean eficientes, sino también justos. En esta sección se describen dos herramientas procesales que pueden mejorar la eficiencia de la tramitación de las solicitudes de asilo: los procedimientos de admisibilidad y los procedimientos acelerados.

### 6.5.2.1. Procedimientos de admisibilidad

Los procedimientos de admisibilidad permiten que las autoridades puedan determinar tanto si ya se ha realizado una evaluación completa de fondo sobre una particular solicitud de asilo, ya sea en ese Estado o en otro, como si fuera más apropiado realizar una evaluación completa en otra jurisdicción. Si con respecto a alguno de los dos casos se encontrara una respuesta afirmativa, el Estado no necesitaría considerar las cuestiones de fondo de la solicitud dentro de sus propios procedimientos de asilo. Los procedimientos de admisibilidad pueden hacer parte de un acuerdo sobre la repartición y la responsabilidad compartida entre los países y puede ayudar a resolver el problema de los movimientos secundarios (como indicado en el capítulo 8).

La introducción de procedimientos de admisibilidad podría ser útil para aquellos Estados que reciben un gran número de solicitudes por parte de personas pertenecientes a las siguientes categorías:

- solicitantes que ya encontraron protección efectiva en otro país, que pueden ser devueltos a ese país y que seguirán disfrutando de una protección efectiva después de retorno;
- solicitantes con respecto a los cuales la responsabilidad de evaluar las cuestiones de fondo de la solicitud de asilo fue legalmente y efectivamente asumida por un tercer país, siempre que el solicitante de asilo sea protegido contra la devolución y pueda buscar y disfrutar de una protección efectiva en ese país; o
- solicitantes que vuelven a presentar una solicitud de asilo que ya fue rechazada, tras un examen completo e imparcial, sin proporcionar nuevas pruebas (por ejemplo, cambios significativos de su situación individual o de las circunstancias en el país de origen).

### 6.5.2.2. Procedimientos acelerados

Procedimientos acelerados podrían ser utilizados en situaciones en que los procedimientos de asilo se encuentran bajo presión debido a un gran número de solicitantes quienes manifiestamente no tienen necesidades de protección internacional y quienes, sin embargo, presentan solicitudes de asilo por razones no relacionadas con la protección. Estas son las solicitudes de asilo “manifiestamente infundadas” o “claramente abusivas”.

Una solicitud es manifiestamente infundada si la declaración del solicitante y las pruebas que presenta no activan ningún elemento de la definición de refugiado u otro motivo de protección internacional.

Una solicitud es claramente abusiva si los motivos que aduce el solicitante se basan en denuncias, documentos, hechos o datos manifiestamente falsos, que ya no son pertinentes o que son científicamente inverosímiles. La falta de documentación, en sí misma, no es suficiente para declarar una solicitud como manifiestamente infundada o claramente abusiva.

El contenido de los procedimientos acelerados varía dependiendo de las circunstancias. Sin embargo, aplican las normas internacionales para los procedimientos de asilo. En particular, cada solicitante debe ser entrevistado personalmente por un funcionario de la autoridad competente en materia de asilo y debe tener la oportunidad de presentar pruebas. La aplicación de procedimientos acelerados podrá producirse sólo después de completar esta primera etapa de entrevista. Las decisiones negativas acerca de casos evaluados como manifiestamente infundados o abusivos podrán ser expeditas en un formato simplificado estándar. Además, los procedimientos de apelación podrían ser acelerados a través de:

- plazos más cortos para presentar las apelaciones;
- discrecionalidad de no realizar la entrevista en la apelación, si no se presentan nuevos elementos;
- plazos más cortos para emitir las decisiones sobre la apelación o la revisión y, si no es posible alcanzar una decisión en ese período, remitir el caso al procedimiento ordinario;
- uso de formularios estándar para emitir las decisiones negativas sobre las apelaciones; y
- ninguna posibilidad de revisiones adicionales después de una decisión negativa sobre las apelaciones.

En situaciones en que se ejecutan los retornos forzosos inmediatamente después de una decisión negativa como resultado de procedimientos acelerados, el ACNUR o una ONG calificada (o grupo de ONG) podrían recibir un derecho de veto sobre el retorno, como salvaguarda adicional.

El ACNUR apoya la introducción de procedimientos acelerados para las solicitudes manifiestamente fundadas. Estos mecanismos, ya que no reducen los derechos procesales de los solicitantes de asilo, son tratados en la sección 6.5.1.4. (en “gestión estratégica de recursos y personal”).

## AUSTRIA: PROCEDIMIENTO EN EL AEROPUERTO 2005 – PRESENTE

### A. Antecedentes y Fundamentos

La ley de asilo de Austria creó un procedimiento para las solicitudes de asilo que se presentan en los aeropuertos y le otorga al ACNUR el derecho al veto en ciertas decisiones tomadas por la autoridad de asilo de primera instancia en el aeropuerto<sup>3</sup>.

### B. Actores

- Oficina Federal de Asilo de Austria; y
- ACNUR.

### C. Acciones

Las personas que expresan el deseo de solicitar asilo en el aeropuerto internacional de Viena son referidas a la autoridad de asilo, la Oficina Federal de Asilo de Austria ("la autoridad de asilo"). La autoridad de asilo determina qué casos se deciden de inmediato y, por lo tanto, pueden ser procesados a través de los procedimientos disponibles en el aeropuerto. Los solicitantes de asilo con casos más complejos son autorizados a ingresar en el territorio y son referidos al procedimiento de asilo ordinario.

La autoridad de asilo transmite a la oficina del ACNUR en Austria los casos procesados en el aeropuerto que pretende rechazar por ser manifiestamente infundados o inadmisibles. El ACNUR tiene derecho a vetar el rechazo. Este derecho debe ejercerse dentro de 48, y en todo caso no más de 96 horas laborales<sup>4</sup>. Si el ACNUR ejerce este derecho, se concede el ingreso al solicitante y entra al procedimiento ordinario. El recurso contra el rechazo en el procedimiento en los aeropuertos tiene que hacerse dentro de los siete días siguientes. Los solicitantes cuyas solicitudes se deciden en el aeropuerto, se albergan en áreas de recepción en las instalaciones aeroportuarias y tienen acceso a asesoría legal.

Las personas cuyas solicitudes se consideran manifiestamente infundadas o inadmisibles en el procedimiento en los aeropuertos, y cuando el ACNUR no ejerce su derecho de veto, están sujetas a la deportación inmediata de Austria.

Existen dos motivos por los cuales una solicitud de asilo puede ser rechazada en el aeropuerto:

- Una solicitud de asilo puede ser rechazada por motivos de admisibilidad en relación con la aplicación del principio de tercer país seguro o el Reglamento de Dublín II<sup>5</sup>.
- Una solicitud de asilo puede ser rechazada por méritos cuando el solicitante de asilo:
  - ha intentado engañar a la autoridad de asilo sobre su identidad o nacionalidad o autenticidad de los documentos, a pesar de haber sido informado de las consecuencias (volviendo la solicitud claramente abusiva);
  - ha hecho declaraciones que claramente no corresponden con la realidad (volviendo la solicitud manifiestamente infundada);

<sup>3</sup> La sección 3 (artículos 31-33) de la ley en su actual versión regula estos procedimientos.

<sup>4</sup> El ACNUR no tiene derecho de vetar las decisiones basadas en el Reglamento de Dublín, según las cuales otro Estado Miembro de la Unión Europea es responsable de la determinación de asilo.

<sup>5</sup> Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado Miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados Miembros por un nacional de un tercer país [Diario Oficial L 50/2003, de 25 de febrero de 2003].

- no manifiesta temor de retornar a su país de origen (volviendo la solicitud manifiestamente infundada); o
- llegó desde un país de origen que se considera seguro (volviendo la solicitud manifiestamente infundada).

#### D. Examen

La participación del ACNUR en el procedimiento en el aeropuerto es una importante salvaguardia de protección que ayuda a las autoridades austriacas a garantizar la protección contra la devolución en el contexto de estos procedimientos específicos de frontera, donde las decisiones negativas tienen como resultado la devolución inmediata. Participar en el procedimiento le permite al ACNUR recopilar información de primera mano sobre el carácter mixto de los movimientos irregulares en la principal frontera exterior Schengen de Austria. El intercambio periódico entre el ACNUR y los funcionarios de la Oficina Federal de Asilo de Austria y la policía de fronteras, fomenta una comprensión mutua de las obligaciones de protección y de los desafíos.

#### E. Más Información

**Anexo 19** – Acuerdo entre el Gobierno Federal de Austria y el ACNUR sobre la cooperación del ACNUR en los procedimientos de asilo cuando la solicitud se presenta en el control de fronteras después del ingreso por un aeropuerto

**Anexo 20** – Ley Federal de Austria sobre la concesión de asilo (Ley de asilo 2005, Asylgesetz 2005) Gaceta de ley federal (FLG) I N° 100/2005

## MARRUECOS: PROCEDIMIENTO ACELERADO PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO BAJO EL MANDATO DEL ACNUR 2005

### A. Antecedentes y Fundamentos

Un procedimiento acelerado fue implementado por la oficina del ACNUR en Rabat a finales de 2005 para identificar rápidamente las solicitudes claramente abusivas y/o manifiestamente infundadas, para que los recursos pudieran destinarse exclusivamente a las personas con necesidades legítimas de protección internacional y para eliminar las solicitudes pendientes acumuladas. Este procedimiento sólo se aplicó durante un período de tiempo limitado.

### B. Actores

- ACNUR.

### C. Acciones

- El procedimiento acelerado se aplicó a las circunstancias siguientes:
  - Solicitudes claramente abusivas o manifiestamente infundadas; y
  - solicitantes de países determinados cuyas solicitudes no eran ni abusivas ni manifiestamente infundadas, pero con respeto a los cuales se registró una tasa de reconocimiento extremadamente baja en el año anterior.
- Los solicitantes fueron entrevistados dos veces, durante una breve preselección inicial y en una entrevista de seguimiento, y tenían el derecho de apelar contra una decisión negativa.

- La política de proporcionar certificados de solicitantes de asilo a todos los solicitantes se suspendió temporalmente. Sólo los solicitantes de asilo cuyas solicitudes fueron evaluadas como no abusivas o infundadas recibieron un certificado.
- Se dio la prioridad a las solicitudes de personas con necesidades específicas (y consideradas manifiestamente fundadas), como los sobrevivientes de tortura o trauma, las mujeres en riesgo, los adultos mayores sin apoyo, las personas con discapacidad sin apoyo, las personas que necesitaban urgentemente asistencia médica y determinados solicitantes menores de edad, en particular, los menores no acompañados o separados.
- Las apelaciones por solicitudes rechazadas se tenían que presentar en las 48 horas siguientes a la decisión negativa y la decisión final se alcanzaba en una semana de la apelación. Cuando una apelación era exitosa, el solicitante se remitía a los procedimientos ordinarios, recibía un certificado de solicitante de asilo y una cita para una normal entrevista de RSD.

#### **D. Examen**

La aplicación de procedimientos acelerados a las solicitudes manifiestamente infundadas o claramente abusivas tuvo el efecto deseado de disuadir las solicitudes ilegítimas. Además, la suspensión de la emisión de los certificados de solicitante de asilo a todos los solicitantes desalentó significativamente las solicitudes de asilo de ciudadanos de países en que no se registraban persecución o violencia.

El número de casos rechazados en primera instancia por ser manifiestamente infundados disminuyó drásticamente después de los primeros meses. Esto se debió a dos factores: la disuasión de las solicitudes manifiestamente infundadas; y una mejor calidad de las evaluaciones para detectar las solicitudes infundadas o abusivas.

Aunque el procedimiento permitió poner a disposición más recursos para atender las necesidades legítimas de protección, fue largo y a menudo incluía entrevistas adicionales cuando surgían dudas. Además, fue impuesto un límite artificial sobre el número de personas que podían ser registradas debido a la falta de personal y recursos. El procedimiento, por lo tanto, fue suspendido. Si bien el procedimiento resultó útil en un contexto caracterizado por numerosos fraudes y abusos, así como por casos pendientes acumulados, este modelo puede no ser apropiado en los casos donde es menor la presencia de fraudes y abusos.

## **SUDÁFRICA: PROCEDIMIENTOS ACCELERADOS DE ASILO 1998**

### **A. Antecedentes y fundamentos**

Sudáfrica es el centro de los movimientos migratorios mixtos en su región y es el país que recibe el mayor número de solicitudes en todo el mundo (casi 50.000 en 2007, más de 200.000 en 2008 y 223.324 en 2009). En los últimos años, ha aumentado la presión para que Sudáfrica procese las solicitudes de asilo de forma rápida pero eficaz. Para garantizar un mejor uso de los recursos, el Ministerio del Interior de Sudáfrica estableció un procedimiento acelerado para los solicitantes de asilo que claramente no califican para la protección internacional.

### **B. Actores**

- Ministerio del Interior en Sudáfrica.

### C. Acciones

- Los solicitantes de asilo pueden presentar una solicitud en uno de los cinco centros de acogida de refugiados en Pretoria, Ciudad del Cabo, Durban, Port Elizabeth y Musina. Un oficial de recepción de refugiados entrevista al solicitante y le ayuda a completar el formulario de determinación de elegibilidad (EDF, por sus siglas en inglés).
- El EDF consta de información biográfica y de identificación del solicitante, así como de sus razones para solicitar asilo, anteriores solicitudes de asilo y registros de antecedentes penales. También contiene preguntas específicas sobre el país de origen con la intención de filtrar los casos “manifiestamente infundados”.
- El oficial de recepción advierte a los solicitantes que proporcionar información falsa puede desacreditar su solicitud y derivar en un enjuiciamiento.
- Según la sección 24(3) de la Ley refugiados de 1998, el oficial de DCR tiene la autoridad de tomar la decisión basado en la información proporcionada en el formulario. Las solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas o fraudulentas se envían nuevamente para revisión del Comité permanente para asuntos de refugiados, que puede defender o revocar la decisión tomada por el oficial. No existe el derecho de apelar la decisión del Comité.

### D. Examen

Este procedimiento, que se introdujo para las solicitudes manifiestamente infundadas y/o abusivas y que excluye algunos casos del examen completo a niveles de apelación, puede ayudar a reducir la acumulación de casos en un sistema sobrecargado, siempre y cuando los casos sean cuidadosamente examinados para evitar la devolución. El Gobierno no ha puesto en marcha ningún sistema que supervise o haga cumplir la expulsión de los solicitantes de asilo rechazados de territorio sudafricano. La reforma a la Ley de refugiados de 2008, que todavía no ha entrado en vigor, puede producir cambios sustanciales en este procedimiento.

### E. Más Información

**Anexo 21** – República de Sudáfrica, Ley de refugiados de 1998 (artículos seleccionados)

**Anexo 22** – República de Sudáfrica, Ministerio del Interior, Formulario de determinación de elegibilidad para solicitantes de asilo

### Otros ejemplos de salvaguardas

Según el **Real Decreto 511/1985 del 20 de febrero de 1985**, el ACNUR puede hacer recomendaciones durante el procedimiento en la frontera española.

**Anexo 23** – Real Decreto 511/1985 de 20 de febrero de 1985

Según la **Ley de extranjería No. 808 del 8 de julio de 2008**, el Consejo Danés para Refugiados tiene derecho de veto en el procedimiento sobre solicitudes manifiestamente infundadas en Dinamarca.

**Anexo 24** – Ley de extranjería No. 808 del 8 de julio de 2008

## Referencias seleccionadas

### Documentos legales y de políticas

#### Niños

ACNUR, *Directrices de protección internacional: Solicitudes de asilo de niños bajo los artículos 1(A)2 y 1(F) de la Convención de 1951 y/o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, 2009, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/7763.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7763.pdf)

ACNUR, *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del menor*, 2008, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/7126.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7126.pdf)

ACNUR, *Directrices sobre políticas y procedimientos relativos al tratamiento de niños no acompañados solicitantes de asilo*, 1997, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/6027.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6027.pdf)

CIRC, Comité de Rescate Internacional, Save the Children, Reino Unido, UNICEF, ACNUR, *World Vision International, Directrices generales interagenciales sobre niñas y niños no acompañados y separados*, 2004, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/3534.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3534.pdf)

Comité de los Derechos del Niño (CRC, por sus siglas en inglés), ONU, Observación General No. 6: Trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen, 2005, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3886>

UNICEF, *Directrices sobre la protección de niños víctimas de trata*, 2006, disponible en inglés en:

[www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf)

UNICEF, *Manual de implementación de la Convención de los Derechos del Niño*, totalmente revisado, tercera edición, 2007.

#### Mujeres

ACNUR, Conclusión No. 105 (LVII) del Comité Ejecutivo *sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo*, 2006, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/4815.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4815.pdf)

ACNUR, *Directrices sobre Protección Internacional: La persecución por motivos de género en el contexto del Artículo 1A(2) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, y/o su Protocolo de 1967*, 2002, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1753>

ACNUR, *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, 2008, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/7137.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7137.pdf)

ACNUR, *Violencia sexual y por motivos de género en contra de personas refugiadas, retornadas y desplazadas internas. Guía para la prevención y respuesta*, mayo de 2003, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/3667.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/3667.pdf)

#### Trata de personas

ACNUR, *Directrices sobre protección internacional: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de*

la trata, 7 de abril de 2006. HCR/GIP/06/07, disponible en:  
[www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4120.pdf).

ACNUR, *Protección de refugiados y trata de personas: Materiales de referencia legal seleccionados*, Primera edición, diciembre de 2008, disponible en inglés en:  
[www.unhcr.org/refworld/docid/498705862.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/498705862.html).

Asamblea General ONU, *Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños que complementa la Convención de la ONU contra la delincuencia organizada transnacional*, 15 de noviembre de 2000, disponible en:  
[www.acnur.org/biblioteca/pdf/1305.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1305.pdf).

OIM, Manual de la OIM sobre la asistencia directa a las víctimas de la trata de personas, 2007, disponible en inglés:  
[www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published\\_docs/books/CT%20handbook.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/books/CT%20handbook.pdf).

OIM, *Modelo de Procedimientos Operativos Estándar (POE) para la Policía para realizar investigaciones sobre los casos de trata de personas*, disponible en inglés en:  
<http://indiapolice.in/english/Model%20Standard%20Operating%20procedures%20SOP%20for%20Police%20investigation%20officer.pdf>.

OMS, Recomendaciones éticas y de seguridad de la OMS para entrevistar a mujeres víctimas de la trata de personas, 2003, disponible en:  
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3261>

UNICEF, Directrices sobre la protección de niños víctimas de trata, 2006, disponible en inglés en:  
[http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef\\_Victims\\_Guidelines\\_en.pdf](http://www.unicef.org/ceecis/0610-Unicef_Victims_Guidelines_en.pdf).

## Procedimientos de asilo

ACNUR, Conclusión No. 8 (XXVIII) del Comité Ejecutivo *sobre la determinación de la condición de refugiado*, 1977, disponible en:  
[www.acnur.org/biblioteca/pdf/0519.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0519.pdf)

ACNUR, Conclusión No. 30 (XXXIV) del Comité Ejecutivo *sobre el problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas*, 1983, disponible en:  
[www.acnur.org/biblioteca/pdf/0541.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0541.pdf).

ACNUR, Consultas Globales sobre Protección Internacional, Segunda reunión, *Procesos de asilo: Procedimientos de asilo justos y eficientes*, EC/GC/01/12, mayo de 2001, disponible en:  
[www.acnur.org/biblioteca/pdf/2888.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2888.pdf).

ACNUR, *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, publicado en 1992, disponible en:  
[www.acnur.org/biblioteca/pdf/0626.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0626.pdf)

## Bibliografía

ACNUR, *Herramienta para identificar personas en mayor riesgo (y Guía para el usuario)*, segunda edición, 2010, disponible en inglés en:  
<http://www.unhcr.org/refworld/docid/46f7c0cd2.html>.

ACNUR, IFRC, OIM, *Mesa Redonda de Expertos No. 2 del Plan de Acción de los 10 Puntos, Túnez, 6-8 de julio de 2009: "Personas diferentes, necesidades diferentes"*, Informe final, 2009, disponible en inglés en:  
<http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4ae580229&query=xpert%20roundtable%20different%20people%20different%20needs>.

ACNUR, *Información de país de origen: Hacia el mejoramiento de la cooperación internacional*, febrero de 2004, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/403b2522a.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/403b2522a.html).

ACNUR, *Mejorando los procesos de asilo: Análisis comparativo y recomendaciones para la legislación y la práctica. Principales conclusiones y recomendaciones*, 2010, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bab55752.html).

ACNUR, *Mejorando los procesos de asilo: Análisis comparativo y recomendaciones para la legislación y la práctica: Principales conclusiones y recomendaciones relacionadas con el género*, marzo 2010, disponible en inglés:

[www.unhcr.org/refworld/docid/4be01ed82.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4be01ed82.html).

ACNUR, *Paquete de capacitación en género del ACNUR sobre protección de refugiados y Manual de recursos*, diciembre de 2002, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/3f463b632.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3f463b632.html).

ACNUR, *Procedimientos de asilo justos y eficientes: Un panorama no exhaustivo de la normatividad internacional aplicable*, 2005, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/432ae9204.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/432ae9204.html).

Agencia Europea de Derechos Fundamentales, *Niños separados que solicitan asilo en los Estados miembros de la Unión Europea, Informe final*, 2010, disponible en inglés en:

[http://www.iomlondon.org/doc/report/SEPAC-SUMMARY-REPORT\\_en.pdf](http://www.iomlondon.org/doc/report/SEPAC-SUMMARY-REPORT_en.pdf).

Agencia Europea de Derechos Fundamentales, *La trata de niños en la Unión Europea: Desafíos, perspectivas y buenas prácticas*, 2009, disponible en inglés en:

[http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications\\_per\\_year/2009/pub\\_child\\_trafficking09\\_en.htm](http://fra.europa.eu/fraWebsite/research/publications/publications_per_year/2009/pub_child_trafficking09_en.htm).

Bhabha, J. y Alfirev, C., "Identificación y derivación de las personas víctimas de trata a los procedimientos para la determinación de las necesidades de protección internacional", ACNUR Políticas Legales y de Protección Series de Investigación, 2009, PPLAS/2009/3, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7255>

Carr, A., B., "Incorporación del enfoque del interés superior del niño en la legislación y procedimiento sobre migración", *Yale Human Rights and Development Law Journal*, Vol. 12, 2009, pp. 120-159.

Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados, *Directrices sobre procedimientos de asilo justos y eficientes para determinar el estatuto de refugiado*, septiembre de 1999, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/3decd90d4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3decd90d4.html)

Dottridge, M., *En busca de buenas prácticas en las respuestas a la trata de niños: Experiencias de América Latina, el sudeste de Europa y el sudeste de Asia*, Terre des Hommes International Federation, 2010, disponible en inglés en:

<http://www.reliefweb.int/rw/lib.nsf/db900SID/MINE-82XQ3F?OpenDocument>.

Dowd, R., "Atrapados en el tránsito: La difícil situación y los derechos humanos de los migrantes varados", *UNHCR New Issues in Refugee Research*, Documento de Investigación, No. 156, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/486c92d12.html>.

Feijen, L., "Los desafíos de garantizar la protección de menores no acompañados y separados en los flujos compuestos en Europa", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 4, 2008, pp. 63-73.

Kneebone, S., "El nexo entre la trata de personas y los refugiados: Hacer buenas las conexiones", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2010, pp. 137-160

Levy, C., "Refugiados, Europa, Campamentos/Estado de Excepción: "En la zona", La Unión Europea y tramitación extraterritorial de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo (Teoría y práctica)", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 1, 2009, pp. 92-119

Macdonald, A., "Respuestas de protección para los niños refugiados no acompañados y separados en situaciones de migración mixta", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 27, No. 4, 2008, pp.48-62.

Obokata, T., "La gobernanza mundial y la migración internacional: Un estudio de caso de la trata de personas", *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 29, No. 1, pp. 120-136

OIT, *Indicadores operativos de la trata de personas*, Ediciones revisadas, septiembre de 2009, disponible en inglés en:

[www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed\\_norm/---declaration/documents/publication/wcms\\_105023.pdf](http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---declaration/documents/publication/wcms_105023.pdf).

Troller, S., *En la trampa de la migración: Menores extranjeros no acompañados en Europa*, Human Rights Watch, 2010, disponible en:

<http://www.hrw.org/es/world-report-2010/en-la-trampa-de-la-migraci-n-menores-extranjeros-no-acompa-ados-en-europa>.



# Soluciones para los refugiados

## CAPÍTULO 7





## Contenido

Introducción	208
Puesta en marcha de las soluciones para los refugiados: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios	209
<b>7.1. Facilitar la autosuficiencia en espera de una solución duradera</b>	<b>210</b>
Costa Rica: Casa de Derechos de Desamparados	211
Marruecos: Iniciativa para el liderazgo de las mujeres en los medios de vida. Centro comunitario para mujeres y niños refugiados	212
ACNUR: Ejemplos de proyectos para la creación de medios de vida	213
Proyectos de impacto rápido: Guía provisional ( <i>herramienta operativa</i> )	214
<b>7.2. Soluciones duraderas</b>	<b>214</b>
<b>7.2.1. Repatriación voluntaria</b>	<b>214</b>
Burundi: Plan de acción nacional para la educación de niños retornados	214
ACNUR: Ejemplos de repatriación de refugiados	215
Modelo de acuerdo tripartito para la repatriación voluntaria ( <i>herramienta operativa</i> )	216
<b>7.2.2. Integración local</b>	<b>216</b>
Bielorrusia, Moldavia y Ucrania: Proyecto regional de integración local	217
Irán: Plan Integral de Regularización de Extranjeros	218
Panamá: Ley de regularización y programa de concienciación pública	219
Tanzania: Naturalización de refugiados de Burundi: Un modelo de integración local y soluciones duraderas para refugiados de larga data	219
Europa Central: Guía de integración y Herramienta de evaluación para la integración de refugiados ( <i>herramienta operativa</i> )	220
<b>7.2.3. Reasentamiento</b>	<b>220</b>
Componente de reasentamiento en el Plan de Acción de México	221
Italia: Reasentamiento de un grupo de mujeres de Eritrea detenidas en Libia	222
Rumania: Centro de tránsito de emergencia	223
<b>7.3. Soluciones basadas en marcos de migración</b>	<b>224</b>
Malasia: Permisos de residencia de corto plazo para refugiados y migrantes de Aceh	225
Nigeria: Regularización de refugiados de Sierra Leona y Liberia	226
Referencias seleccionadas	228

## Introducción

Una vez que la condición de refugiado ha sido determinada y las necesidades inmediatas de protección han sido atendidas, los refugiados necesitan apoyo para encontrar soluciones duraderas a largo plazo.

Como parte de su mandato, el ACNUR promueve tres soluciones duraderas para los refugiados:

- Repatriación voluntaria;
- Integración local; y
- Reasentamiento.

No existe una jerarquía de soluciones duraderas, sino un enfoque integrado que combina las tres soluciones y que se lleva a cabo en estrecha cooperación con los países de origen, los Estados de acogida, los actores humanitarios y de desarrollo, así como con los propios refugiados, lo que generalmente ofrece las mejores posibilidades de éxito.

Permitir que los refugiados sean autosuficientes en espera de la realización de una solución adecuada a largo plazo es un primer paso importante hacia la consecución de cualquiera de las tres soluciones duraderas. Trabajar para encontrar soluciones también puede reducir la necesidad de los refugiados de continuar dentro de movimientos irregulares.

El concepto de soluciones duraderas se ha asociado tradicionalmente con el asentamiento permanente, ya sea en el país de acogida, en un tercer país o en el país de origen. Sin embargo, en el contexto de una creciente interrelación entre la protección de los refugiados y la migración internacional, algunos refugiados o antiguos refugiados usan alternativas temporales o permanentes ofrecidas por los esquemas de migración, ya sea en el país de acogida o a través de la regularización de los movimientos hacia un tercer país. Estas posibilidades pueden considerarse en particular cuando el refugiado no puede sostenerse en el país de acogida o cuando la protección de refugiados ya no es necesaria, pero las posibilidades de reintegración en el país de origen siguen siendo limitadas (por ejemplo, durante la fase inmediatamente posterior al conflicto). Los esquemas de migración también se han utilizado para ampliar el espacio de protección para los refugiados en los Estados que no son Partes de la Convención de 1951.

Este capítulo no pretende exponer nada radicalmente nuevo o específico sobre los movimientos mixtos con respecto a las tres soluciones duraderas clásicas para los refugiados. Los ejemplos prácticos que figuran en este capítulo constituyen una pequeña muestra de las muchas iniciativas existentes sobre soluciones para los refugiados. Debido a que hay una serie de publicaciones disponibles sobre este tema, estas secciones son breves y hacen remisión a fuentes cuando estas ofrecen orientación adicional. Algunos de los ejemplos del capítulo 9 (retorno de personas que no son refugiadas) también son relevantes para este capítulo y pueden proporcionar una guía adicional.

# Puesta en marcha de las soluciones para los refugiados: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

## Sugerencias para las partes interesadas

- Adoptar un enfoque integral para la búsqueda de soluciones duraderas apropiadas para las personas reconocidas como refugiadas o personas en necesidad de protección internacional.
- Llevar a cabo actividades para facilitar la repatriación voluntaria y la reintegración sostenible, en cooperación con los socios relevantes, así como el monitoreo posterior al retorno.
- Explorar opciones de integración local para ciertos grupos, como el permiso de residencia y la naturalización.
- Explorar las opciones y cuotas de reasentamiento para grupos específicos, utilizar estratégicamente el reasentamiento y coordinar las necesidades de reasentamiento con vistas a la adopción de un enfoque regional.
- Explorar oportunidades dentro de los marcos de migración como una vía complementaria para los refugiados.

## El apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

### Repatriación voluntaria

- Proporcionar información y asesoría sobre la situación en el país de origen.
- Facilitar el retorno, mediante la negociación de acuerdos tripartitos entre el país de asilo, el país de origen y el ACNUR.
- Promover las visitas “ir y ver” con el fin de facilitar el proceso de repatriación.
- Supervisar el proceso de repatriación y reintegración en cooperación con otros actores relevantes.
- Promover la asistencia para el desarrollo y la reintegración sostenible.

### Integración local

- Promover las ventajas de la integración de la población de refugiados en las comunidades de acogida.
- Asesorar sobre legislación y políticas en materia de asilo y migración para facilitar la integración.
- Promover el diálogo entre los países de asilo para compartir las buenas prácticas sobre integración local.
- Identificar socios implementadores para que participen en proyectos de reintegración, como las ONG en el ámbito de los planes de microcrédito, la formación profesional y los proyectos de movilización comunitaria.

### Reasentamiento

- Coordinar las necesidades de reasentamiento y promover la cooperación entre los actores pertinentes.

- Desarrollar los criterios de reasentamiento e identificar candidatos para el reasentamiento.
- Promover el reasentamiento en combinación con otras soluciones duraderas.
- Abogar por las oportunidades de reasentamiento, incluyendo el aumento de las cuotas, la diversificación de las personas admitidas, la introducción de criterios de selección más flexibles y un mayor número de acuerdos con los países de reasentamiento.
- Garantizar el reasentamiento de emergencia, incluso a través de centros de reasentamiento de emergencia.

### **Soluciones dentro de los marcos migratorios**

Para ampliar el espacio de protección disponible en un país, el ACNUR puede:

- Abogar por opciones de migración complementarias para los refugiados, de acuerdo con las necesidades específicas del país de asilo y el perfil de los grupos de refugiados (por ejemplo, abogar por la concesión de permisos de trabajo cuando la escasez de mano de obra en el país de asilo puede ser satisfecha por los refugiados);
- Abogar por vías de migración enfocadas en la familia o la cultura y abogar por amnistías colectivas;
- Mejorar la cooperación con los organismos regionales y nacionales dedicados a cuestiones laborales, incluyendo los grupos profesionales y de empleadores, para explorar las opciones de migración laboral para los refugiados; y
- Seguir creando conciencia sobre las necesidades específicas de protección de los refugiados y sus derechos, mientras se proporciona acceso a los marcos migratorios.

## **7.1. Facilitar la autosuficiencia en espera de una solución duradera**

El acceso de los refugiados a las soluciones duraderas se facilitará si ellos pueden ser autosuficientes mientras esperan la identificación e implementación de tal solución. La “autosuficiencia” es la capacidad económica y social de los refugiados a nivel individual, de la familia o de la comunidad para satisfacer las necesidades esenciales de manera sostenible y digna. En la práctica, la autosuficiencia generalmente se traduce en otorgar a los refugiados el acceso a la economía en el país de acogida, incluso mediante el acceso al mercado de trabajo. La educación, el microcrédito, los cursos de idiomas, la formación profesional y el acceso a vivienda y servicios sociales adecuados pueden ayudar a los refugiados a ser autosuficientes.

La autosuficiencia puede ser fomentada en los procedimientos de asilo, antes del reconocimiento del estatuto de refugiado y a la espera de la identificación de una solución duradera. El alcance de los beneficios y acceso ofrecidos puede ser ampliado cuando la persona es reconocida como refugiada. Facilitar la autosuficiencia durante un período prolongado permite que el tiempo transcurrido entre la llegada, el reconocimiento de la condición de refugiado y la identificación de soluciones duraderas sea constructivo, tanto para los propios refugiados como para la comunidad de acogida. Esto también mejora la sostenibilidad de cualquier solución a futuro.

## COSTA RICA: CASA DE LOS DERECHOS DE DESAMPARADOS 2007 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

Desamparados es uno de los municipios más populosos y empobrecidos de San José, Costa Rica. Su población incluye a migrantes indebidamente documentados, refugiados, solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas, incluyendo a las víctimas de violencia sexual y basada en género (VSBG).

La Casa de Derechos, que se basa en un acuerdo entre el ACNUR y la Municipalidad de Desamparados, es un proyecto que tiene como objetivo proteger los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados, así como de migrantes y nacionales en riesgo. También proporciona asesoría a estas personas.

### B. Actores

- Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI, la agencia implementadora del ACNUR en Costa Rica);
- Municipalidad de Desamparados;
- ACNUR; y
- Universidad de Costa Rica.

### C. Acciones

- La Casa de Derechos aplica una estrategia de autosuficiencia para los refugiados que se centra en proporcionarles orientación adecuada y asistencia jurídica a los refugiados y a los solicitantes de asilo, a fin de ayudarles a encontrar empleo y tener acceso a los servicios públicos, especialmente en las áreas de salud y educación.
- El proyecto busca empoderar a las personas más vulnerables en el municipio a través de asesoría jurídica, la formación para la prevención del VIH y enfermedades de transmisión sexual, las oportunidades de empleo y el uso adecuado de los servicios públicos, tales como salud, educación y otros servicios sociales.
- Para evitar la duplicación, el proyecto integra sus servicios a los proporcionados por las instituciones públicas locales; también pretende fomentar la capacidad de las instituciones locales para proteger los derechos humanos y desarrollar nuevas alianzas entre las instituciones nacionales y locales.

### D. Evaluación

La Casa de los Derechos promueve la integración local de los refugiados en Costa Rica y ofrece a sus beneficiarios el acceso a la asistencia legal. El proyecto es fundamental para que los refugiados conozcan sus derechos, incluyendo el acceso a la apelación en los procedimientos de asilo y el ingreso al mercado laboral, así como la protección de los niños, el derecho a la vivienda, el acceso de las mujeres víctimas de violencia a la legislación nacional y a los mecanismos de protección.

**MARRUECOS: INICIATIVA PARA EL LIDERAZGO DE LAS MUJERES  
EN LOS MEDIOS DE VIDA SOSTENIBLES.  
CENTRO COMUNITARIO PARA MUJERES Y NIÑOS REFUGIADOS  
2006 – 2007**

**A. Antecedentes y fundamentos**

El Gobierno marroquí aún no ha implementado un sistema de asilo, por lo que el ACNUR lleva a cabo la determinación de la condición de refugiado bajo mandato. Debido a que las autoridades gubernamentales de Marruecos no reconocen formalmente la validez de las decisiones del ACNUR, el Gobierno no emite permisos de residencia o de trabajo para los refugiados reconocidos por el ACNUR. Los refugiados tienen dificultad en llegar a ser autosuficientes ante la falta de condición jurídica, de oportunidades de empleo y por las barreras lingüísticas. La participación en actividades generadoras de ingresos es especialmente difícil para las mujeres solteras, muchas de ellas han sido víctimas de violencia sexual.

Con el apoyo del ACNUR y por medio de la Iniciativa para el liderazgo de las mujeres en los medios de vida sostenibles, la Fondation Orient-Occident (FOO) creó el Centro comunitario para mujeres y niños refugiados ("el centro") en 2007. El centro incluye una biblioteca, un cibercafé y un centro de atención diurna para niños pequeños. Se ofrece una amplia gama de formación complementaria y actividades generadoras de ingresos y servicios adecuados para las mujeres y los niños refugiados.

**B. Actores**

- FOO;
- Agencia Suiza para el Desarrollo y la Cooperación; y
- ACNUR.

**C. Acciones**

- Cursos de formación profesional en panadería, peluquería y sastrería (cada uno de ellos es impartido por las propias refugiadas), así como cursos de tecnología de la información y cursos de árabe y francés.
- Se llevan a cabo sesiones semanales de orientación para atender las necesidades psicosociales de la comunidad de refugiados.
- Se desarrollan regularmente sesiones informativas y de sensibilización sobre la prevención, detección y tratamiento de las enfermedades de transmisión sexual y el VIH/SIDA.
- Programas de jardín infantil para niños de hasta 7 años y guardería para bebés.
- Actividades recreativas disponibles para las mujeres refugiadas.

**D. Evaluación**

El proyecto tiene como objetivo mejorar las habilidades de las mujeres refugiadas y de sus familias para llegar a ser autosuficientes, fomentando las actividades generadoras de ingresos y ofreciendo formación profesional. También proporciona servicios psicológicos y actividades recreativas, además trabaja con los miembros de la comunidad de refugiados para crear conciencia sobre las oportunidades sociales, educativas y de medios de vida sostenibles, y sobre temas de salud pública e higiene.

Más de 80 mujeres se han inscrito en el centro y participan en las clases y las actividades generadoras de ingresos. Quince niños y niñas están matriculados en los programas de atención diurna del centro. Aunque el centro ha estado funcionando con éxito, la ausencia de un permiso de residencia mantiene a los refugiados en una precaria situación legal y socioeconómica, lo que algunas veces les impide participar plenamente en las actividades del centro.

### E. Más información

Disponible en inglés, francés y árabe en: [www.fondation.orient-occident.org](http://www.fondation.orient-occident.org)

## Ejemplos de proyectos para la creación de medios de vida sostenibles

El ACNUR apoya e implementa una serie de proyectos para la creación de medios de vida sostenibles, expuestos a continuación, para ayudar a facilitar la integración de las poblaciones de refugiados en sus comunidades de acogida.

**El programa de Microcrédito del Banco del Pueblo Soberano en Venezuela** es una iniciativa a desarrollarse en 24 meses que comenzó en enero de 2008. En el marco del proyecto, la institución de microcrédito público en Venezuela tiene como objetivo ayudar a los refugiados en la zona fronteriza a reiniciar sus vidas, integrarse en la sociedad de acogida y contribuir al desarrollo local. Los préstamos a bajo interés están disponibles para ayudar a las pequeñas empresas de agricultura, pesca, ganadería y manufactura en pequeña escala. También se presta asistencia financiera a la comunidad de acogida para fomentar la solidaridad, la tolerancia y el valor de la convivencia.

**El programa Ciudades solidarias en Costa Rica y Panamá** ayuda a los refugiados a integrarse a las comunidades locales en pueblos y ciudades a través del incremento de la autosuficiencia. Debido a que las comunidades de acogida, con frecuencia, son pobres y tienen necesidades apremiantes, el programa es sensible a las necesidades de la entera comunidad. El ACNUR ha desarrollado diversas iniciativas de integración local, incluyendo proyectos de microcrédito y subsidio para panaderías, restaurantes, salones de belleza, talleres de artesanía, fábricas de dulces y bandas musicales. Además, el ACNUR proporciona formación profesional y de negocios a quienes carecen de competencias profesionales y organiza programas de inserción laboral.

**La Iniciativa Zambia** sitúa a los refugiados en el centro de un enfoque holístico de los medios de vida sostenibles. Esto proporcionó oportunidades para los refugiados y reconoció el papel positivo que los refugiados pueden cumplir para mitigar la pobreza en las comunidades de acogida. El objetivo de la Iniciativa Zambia fue contribuir a un programa orientado al desarrollo para la población rural local y ayudar a la integración de los refugiados en la sociedad de Zambia. Los refugiados tuvieron la oportunidad de adquirir habilidades para rehabilitar y reconstruir las comunidades de acogida, permitiendo que los refugiados sean miembros productivos de la sociedad en la que residen.



La Guía provisional fue desarrollada para proporcionar sugerencias prácticas sobre el diseño de proyectos de impacto rápido (PIR), de manera que contribuya a las soluciones para los refugiados. Está diseñada para proponer un enfoque estandarizado de los PIR para garantizar resultados sostenibles. Los PIR describen proyectos a pequeña escala y de bajo costo que ayudan a la reintegración de los retornados y las personas desplazadas a través de la generación de ingresos y los planes de microcrédito.

**Anexo 1** – ACNUR, *Proyectos de impacto rápido (PIR) del ACNUR: Guía provisional*, 2004

## 7.2. Soluciones duraderas

### 7.2.1. Repatriación voluntaria

La repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad, donde y cuando sea factible, es una de las tres soluciones duraderas para los refugiados<sup>1</sup>. Por lo general, requiere de medidas adecuadas para garantizar que cualquier decisión tomada por los refugiados sobre el retorno, es voluntaria, libre de coerción y basada en información objetiva. La asistencia para el retorno de los refugiados en condiciones de seguridad física, legal y material, con el pleno restablecimiento de la protección nacional como fin último, garantiza que el retorno se lleve a cabo con seguridad y dignidad, y que es sostenible.

Un elemento importante en los ejercicios de repatriación exitosos es la participación de todos los interesados, incluyendo a los retornados, los países de origen y de acogida, el ACNUR, otros organismos internacionales y ONG socias. Los acuerdos de cooperación pueden garantizar que se cree un marco adecuado para el retorno sostenible, tanto en el país de acogida, a través del suministro de información, documentación y apoyo financiero, como en el país de origen, a través de garantías jurídicas para la amnistía, restitución de bienes y proyectos de reintegración.

## BURUNDI: PLAN DE ACCIÓN NACIONAL PARA LA EDUCACIÓN DE NIÑOS RETORNADOS 2008

### A. Antecedentes y fundamentos

En 2008, el Ministerio de Educación de Burundi, junto con socios locales, desarrollaron un Plan de Acción (“el plan”) para hacer frente a la falta de educación de muchos niños refugiados que fueron repatriados desde Tanzania a Burundi. El plan tenía como objetivo abordar las necesidades educativas de 13.200 niños repatriados.

<sup>1</sup> Para mayores detalles sobre la repatriación voluntaria consultar: [www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/repatriacion-voluntaria/](http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/repatriacion-voluntaria/).

## B. Actores

- Ministerio de Educación de Burundi;
- PMA; y
- UNICEF.

## C. Acciones

- El plan incluía un presupuesto para la construcción de aulas en las zonas de repatriación.
- Para atender las necesidades educativas de diferentes categorías de niños, fueron desarrollados: un programa de Desarrollo Infantil Temprano (DIT), un Paquete de Emergencia del Maestro (PEM) para niños de 9 a 14 años que faltan a la escuela y que desean regresar a ella, además de formación profesional para jóvenes.
- Con el apoyo de UNICEF y el PMA, el Ministerio de Educación inició un programa piloto intensivo acelerado de francés y kirundi en los niveles de primaria y secundaria.
- La oficina provincial del Ministerio de Educación seleccionó cuarenta maestros calificados para seguir un curso de capacitación de cuatro días para atender las necesidades de los niños recién repatriados.
- Los maestros recibieron orientación y material de enseñanza para integral las aptitudes personales en los métodos de enseñanza, en particular sobre temas como derechos humanos, valores humanos, educación para la paz y medio ambiente.

## D. Evaluación

De los 1.007 alumnos que comenzaron el año escolar en septiembre de 2009, un total de 875 alumnos de dos provincias completaron el programa acelerado de idioma en siete semanas. Casi el 87 por ciento de todos los alumnos completó el programa, y el 52,7 por ciento de los alumnos eran niñas.

Las iniciativas para reintegrar a los niños repatriados en el sistema educativo de Burundi han tenido impactos positivos en los niños, los padres, la comunidad y el país. En concreto, el programa de educación ayudó en la reintegración de los niños y los jóvenes en la sociedad de Burundi. Esto, a su vez, facilitó la reintegración comunitaria y social de las familias, ya que los padres de los escolares participaron en actividades escolares y en el comité de padres. El programa tuvo un gran éxito. Sin embargo, podría beneficiarse del apoyo de otros sectores, como la salud y formación vocacional.

## ACNUR: Ejemplos de repatriación de refugiados

- **Mauritania** - El ACNUR ha reanudado su operación de repatriación de los refugiados mauritanos en Senegal. Las repatriaciones voluntarias desde Senegal a Mauritania fueron suspendidas en diciembre de 2009 en espera de una reunión tripartita de los dos países con el ACNUR, que tuvo lugar en julio de 2010. El ACNUR tenía previstos convoyes semanales para el transporte de aproximadamente 2.500 refugiados a finales de 2010.

- **Grandes Lagos** - El ACNUR ha promovido la repatriación voluntaria como solución duradera para refugiados congoleños, ruandeses y burundeses. Al observar la evolución de la situación diplomática entre Ruanda y la RDC, así como las condiciones de seguridad en cada uno de estos países, el retorno de 52.000 refugiados congoleños podría llegar a ser posible junto con el retorno efectivo de alrededor de 10.000 refugiados ruandeses, proporcionando paquetes de retorno y un plan para las actividades de reintegración.
- **Afganistán** - En 2008, el Gobierno del Afganistán y el ACNUR organizaron una Conferencia internacional sobre el retorno y la reintegración de los refugiados afganos para comprometer el apoyo para el retorno sostenible de refugiados afganos desde Irán y Pakistán. Durante la conferencia, el Ministerio de Refugiados y Repatriación de Afganistán destacó la necesidad de fortalecer los programas de reintegración para los retornados en los sectores de tierra, vivienda, agua, saneamiento, educación, salud y medios de vida sostenibles.
- **Tayikistán** - El ACNUR apoya la reciente creación del Departamento de Refugiados del Ministerio del Interior de Tayikistán. La Oficina facilitará la repatriación voluntaria de refugiados afganos y su tránsito por el territorio de Tayikistán como parte de un grupo más integral de soluciones y actividades conjuntas para garantizar la protección dentro de los flujos mixtos.
- **Sri Lanka** - El ACNUR ha tomado medidas para facilitar la repatriación voluntaria de refugiados de Sri Lanka desde India. En 2010, la estrategia del ACNUR se centró en el retorno voluntario de los desplazados internos, incluyendo la asistencia para el retorno representada en artículos no alimentarios, apoyo para vivienda básica y coordinación con los agentes gubernamentales y otros. La sostenibilidad del retorno está garantizada por la aplicación de los proyectos de impacto rápido (PIR) para reconstruir la infraestructura comunitaria, rehacer las organizaciones comunitarias y ofrecer oportunidades para crear medios de vida sostenibles.

Más información disponible en inglés en: [www.unhcr.org/4c657ec69.html](http://www.unhcr.org/4c657ec69.html).

### Modelo de acuerdo tripartito para la repatriación voluntaria



El Modelo de acuerdo tripartito para la repatriación voluntaria entre el país de asilo, el país de origen y el ACNUR subraya la naturaleza voluntaria de la repatriación como solución y hace hincapié en, entre otras cosas, el retorno seguro y digno, la libertad de elegir el destino y la unidad familiar, el estatuto jurídico y documentación, y el acceso a los servicios una vez repatriados.

**Anexo 2** – ACNUR, Modelo de acuerdo tripartito para la repatriación voluntaria

## 7.2.2. Integración local

La integración local en el primer país de asilo puede ser una solución adecuada en algunos países de asilo o para algunos grupos de refugiado<sup>2</sup>. La Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 proporciona el marco jurídico para la integración de los refugiados en los Estados Partes de ese instrumento.

<sup>2</sup> Para más información sobre integración local, consultar: [www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/integracion-local](http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/integracion-local).

El alcance y el ritmo del proceso de integración dependerán del número de refugiados y de las condiciones sociales y económicas de la sociedad de acogida. A menudo se considera que los grupos prioritarios para la integración local incluyen a los refugiados nacidos en el territorio del Estado de acogida que, de otra forma, podrían ser apátridas; los refugiados que no tienen la posibilidad de repatriarse en un futuro previsible; o los refugiados que han establecido estrechos vínculos en el Estado de acogida. Los países de asilo en ocasiones adoptan un enfoque gradual para la integración local mediante el otorgamiento de permisos de permanencia, lo que progresivamente lleva a una esfera más amplia de derechos y prerrogativas. Algunos derechos que normalmente se proveen desde el principio son la documentación, la asistencia administrativa y la libertad de circulación, así como el derecho al trabajo, la educación y la atención de salud y el derecho a la unidad familiar.

En ciertas situaciones, los países de acogida pueden estar dispuestos a integrar a las poblaciones de refugiados, pero carecen de recursos suficientes y necesitan asistencia y apoyo de la comunidad internacional. La metodología “Desarrollo a través de la integración local” puede ayudar a los países de acogida en tales situaciones<sup>3</sup>.

## BIELORRUSIA, MOLDAVIA Y UCRANIA: PROYECTO REGIONAL DE INTEGRACIÓN LOCAL 2009 – 2010

### A. Antecedentes y fundamentos

El proyecto de Integración Regional Local (“el proyecto”) cubre tres países ubicados en la frontera oriental de la UE, a saber, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania. El proyecto prevé el desarrollo de las capacidades de protección internacional de estos países y la mejora de las perspectivas de integración de los refugiados en cada país.

### B. Actores

- Los países participantes, a saber, Bielorrusia, Moldavia y Ucrania;
- Las ONG, la sociedad civil y las comunidades de refugiados; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- Se creó un Comité Directivo Regional para coordinar y supervisar la ejecución del proyecto.
- El ACNUR proporciona continuo fortalecimiento institucional para garantizar que los refugiados reciban asistencia para integrarse en su país de acogida y lleguen a ser autosuficientes.
- El ACNUR y sus socios publican un boletín mensual sobre las actividades del proyecto y crean folletos orientados a cuestiones específicas relacionadas con la integración de los refugiados.

<sup>3</sup> Para mayores detalles, consultar: *Marco de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés*, mayo de 2003, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/4124b6a04.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124b6a04.html).

- En Bielorrusia, el proyecto pretende, entre otras cosas, mejorar la capacidad de los centros sociales del Estado para asistir a los refugiados con problemas sociales y desarrollar e implementar capacitaciones para la formación vocacional, la vivienda, el empleo y los programas de formación lingüística para los refugiados.
- En Moldavia, se proporciona apoyo para finalizar la rehabilitación de un centro de recepción y para mejorar las infraestructuras existentes, implementar un programa integral de empleo para los refugiados y las poblaciones locales que lo necesitan, e implementar un programa de asentamiento local para los refugiados con necesidades específicas.
- En Ucrania, el proyecto involucra la creación de proyectos piloto en Kiev, Odessa y Járkov para el empleo y el autoempleo de los refugiados, el apoyo al fortalecimiento institucional del empleo y los servicios sociales regionales y el desarrollo de cursos profesionales de idiomas locales.

#### D. Evaluación

Desde noviembre de 2009, unos 137 refugiados han asistido a los cursos organizados en las universidades en los tres idiomas oficiales de los países de asilo (ruso en Bielorrusia, rumano en Moldavia y ucraniano en Ucrania). Se han iniciado programas de formación vocacional y capacitación para la homologación de títulos en cada uno de los tres países y son 22 los refugiados inscritos en ellos.

Aunque las organizaciones no gubernamentales se han involucrado más en las cuestiones relacionadas con la integración de los refugiados, la ausencia de programas nacionales de integración de refugiados y la falta de mecanismos institucionales para facilitar la participación de las ONG en los proyectos de integración de los refugiados, hacen poco probable que los socios puedan asumir la plena responsabilidad de estos proyectos sin el continuo apoyo financiero del ACNUR.

#### E. Más información

Más información sobre el proyecto de integración local está disponible en: [http://unhcr.org.ua/main.php?part\\_id=32](http://unhcr.org.ua/main.php?part_id=32).

## IRÁN: PLAN INTEGRAL DE REGULARIZACIÓN DE EXTRANJEROS JULIO – AGOSTO 2010

### A. Antecedentes y fundamentos

En respuesta a la gran cantidad de ciudadanos afganos indocumentados que residen en Irán, se creó un proyecto de regularización, titulado: Plan Integral de Regularización de Extranjeros (“Plan Integral de Regularización”). La ordenanza del Consejo Nacional de Seguridad requiere que todos los nacionales afganos indocumentados se registren en uno de los Centros de Registro de la Oficina de Asuntos de Extranjería y Migración (BAFIA, por sus siglas en inglés). El objetivo del Plan Integral de Regularización es fomentar el desarrollo de políticas que faciliten el movimiento de población en la región. Además de abordar la cuestión de los nacionales afganos indocumentados, esto también puede ayudar a prevenir el tráfico y la trata de refugiados y migrantes en Irán.

## B. Actores

- Gobierno de la República Islámica de Irán (GRII).

## C. Acciones

- Los migrantes afganos indocumentados y los refugiados previamente registrados pueden registrar su estancia en la República Islámica de Irán en uno de los 146 centros establecidos en 17 provincias de todo el país.
- Una vez que su estancia en Irán ha sido regularizada, pueden presentarse a un “instituto garante” (muchos de los cuales todavía están en proceso de creación) con el fin de recibir asistencia para solicitar trabajo.

## D. Evaluación

Todavía es demasiado pronto para evaluar el éxito de la segunda fase del Plan Integral de Regularización. Sin embargo, la BAFIA informó al ACNUR que aproximadamente dos millones de afganos indocumentados se han registrado en el Plan Integral de Regularización.

## Panamá: Ley de regularización y programa de concientización pública

De acuerdo con la Ley 25/2008, los refugiados y las personas que se benefician del asilo político que tengan diez años o más de tener tal condición jurídica antes de la entrada en vigencia de esta ley, podrán solicitar la residencia permanente. Los residentes permanentes tienen derecho a aplicar para la naturalización después de cinco años (o después de tres años si tienen hijos panameños).

En consecuencia, esta ley abre oportunidades para que los refugiados puedan integrarse plenamente en la sociedad. Antes de la promulgación de la ley, los refugiados y sus familias sólo poseían un estatuto temporal que impedía la integración. La ley estará en vigor sólo durante un período de dos años, hasta noviembre de 2010, a menos que sea renovada o reemplazada por una legislación similar.

Un folleto informativo conjunto, publicado por la Defensoría del Pueblo y el ACNUR, ayudó a difundir los beneficios de esta oportunidad entre la comunidad de refugiados.

Ley 25/2008 está disponible en línea en: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/6312.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6312.pdf).

## Tanzania: Naturalización de refugiados de Burundi: Un modelo de integración local y soluciones duraderas para refugiados de larga data 2008

El Gobierno de Tanzania presentó la naturalización de los refugiados de Burundi como parte de una estrategia de solución integral. A los refugiados burundeses que buscaron protección y que habían residido en Tanzania desde la crisis en Burundi de 1972 se les dio la opción de retornar a su lugar de origen o de obtener la ciudadanía en Tanzania.

La iniciativa, que fue presentada en 2008 por el Gobierno de Tanzania, preveía la aplicación de un programa de naturalización masiva de 160.000 refugiados de Burundi.

El programa de naturalización ha sido elogiado por la comunidad internacional como un notable paso en la búsqueda de soluciones para una de las más largas permanencias de poblaciones de refugiados en África.

Si bien el proceso de naturalización ya ha concluido, la reubicación y la reintegración de los recién naturalizados todavía no han comenzado en otras partes del país. Se requieren grandes esfuerzos de parte del Gobierno, el ACNUR y otros socios, además del apoyo de los donantes.

**Anexo 3** – Hovil, L. y Kweka, O., *¿Regresar a casa o quedarse en casa? Poner fin a los desplazamientos de refugiados burundeses en Tanzania*, Ciudadanía y migración forzada en la región de los Grandes Lagos: Documento de trabajo No. 1, 2008

Disponible en inglés en: [www.ssrc.org/publications/view/F24DFE71-2755-DE11-AFAC-001CC477EC70/](http://www.ssrc.org/publications/view/F24DFE71-2755-DE11-AFAC-001CC477EC70/)

### Europa Central: Guía de integración y Herramienta de evaluación para la integración de refugiados<sup>4</sup>



**La Guía de integración** fue comisionada por el ACNUR y desarrollada por el Migration Policy Group. La Guía de integración es una guía para el usuario que proporciona una evaluación crítica de la integración de los beneficiarios de protección internacional a través del Sistema europeo común de asilo. También examina con más amplitud la cooperación de la UE en la integración de nacionales de terceros países y los principales métodos abiertos de coordinación en otros ámbitos políticos de la UE, como igualdad de trato y no discriminación, inclusión socioeconómica, educación y diálogo intercultural, salud, empresa, multilingüismo, investigación y opinión pública. La Guía de integración incluye una serie de recomendaciones para los responsables políticos y las partes interesadas.

**Anexo 4** – Apoyo de la UE para la integración: ¿Qué pasa con los beneficiarios de protección internacional? Guía sobre normas, financiación y cooperación de la UE

**La Herramienta de evaluación para la integración de refugiados** es parte de un necesario cambio de estrategia en Europa, donde la integración es la solución duradera para los refugiados más común. Se compone de 200 indicadores agrupados en cuatro temas: Condiciones generales, integración legal, integración socioeconómica e integración sociocultural. Cubre todos los aspectos de la vida de un refugiado desde sus habilidades laborales y su matrícula en la escuela hasta los presupuestos gubernamentales para programas de orientación cultural e integración social.

**Anexo 5** – ACNUR, Herramienta de evaluación para la integración de refugiados: Ayudar a los Gobiernos a medir el impacto de las políticas de integración

### 7.2.3. Reasentamiento

Para algunos refugiados el reasentamiento en un tercer país, donde gocen de protección a largo plazo y se integren en la sociedad de acogida, puede ser una solución, en particular para quienes tienen perspectivas limitadas de integración local o de repatriación voluntaria

<sup>4</sup> Ver ACNUR, *Ser un refugiado: Como es la experiencia personal de los refugiados y los solicitantes de asilo en Europa Central*, Informe 2009, 2010.

o para aquellos con vulnerabilidades específicas que no pueden encontrar una protección adecuada en el país de origen o en el de asilo<sup>5</sup>.

En el contexto de los movimientos mixtos, el reasentamiento puede ser un mecanismo efectivo en la responsabilidad compartida y la cooperación internacional, ofreciendo opciones para ayudar a los países de primer asilo de conformidad con el principio de solidaridad internacional. También puede permitir que los países de primer asilo mejoren la eficacia de la protección, disminuyendo de este modo los movimientos secundarios (como se analiza en el capítulo 8). Los acuerdos de reasentamiento pueden alentar a los Estados costeros a permitir el desembarco de los refugiados rescatados en el mar, mediante la diferenciación entre las responsabilidades de recepción inicial y el procesamiento de acuerdos para la prestación de soluciones a largo plazo. El uso estratégico del reasentamiento en el contexto de un enfoque integral que incluye el acceso a las tres soluciones duraderas, en función de las necesidades de protección, también disminuye el riesgo de que reasentamiento se convierta en un factor de atracción.

Si bien un solo Estado puede promover el uso estratégico del reasentamiento como una herramienta para la responsabilidad compartida, probablemente la coordinación y cooperación entre varios países de reasentamiento, primeros países de asilo y el ACNUR, además de otros interesados, maximizarían los beneficios. Las negociaciones entre los países de reasentamiento y los países de primer asilo pueden establecer los parámetros para los programas de reasentamiento, incluyendo los acuerdos de reasentamiento multianuales y la asistencia para la integración local y otras mejoras en las condiciones para los refugiados en los países de primer asilo.

## COMPONENTE DE REASENTAMIENTO EN EL PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO 2004 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

El Plan de Acción de México (PAM) fue adoptado en noviembre de 2004 para promover acciones concretas para proteger a los refugiados en América Latina. Los programas previstos en el PAM también se han aplicado para desplazados internos y migrantes en América Latina. Uno de sus componentes es el programa regional de reasentamiento llamado “Reasentamiento Solidario”, que promueve una repartición equitativa y estratégica de la responsabilidad entre los países de América Latina, sobre la base de la solidaridad regional y poniendo de relieve la importancia de un enfoque regional.

### B. Actores

- Todos los países de América Latina;
- Sociedad civil;
- Más de 100 ONG; y
- ACNUR.

<sup>5</sup> Más información sobre el reasentamiento de los refugiados está disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/pages/4a16b1676.html> y en español en <http://www.acnur.org/t3/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>.

### C. Acciones

- Misiones de selección, integradas por representantes gubernamentales y delegados del ACNUR, identifican a los refugiados que serían reasentados en función de sus necesidades de protección. Por ejemplo, Brasil selecciona a mujeres en riesgo como principales candidatas para el reasentamiento y da prioridad a la tramitación de sus solicitudes.
- Los Estados de reasentamiento proporcionan a los refugiados información sobre las condiciones en el país de reasentamiento. Por ejemplo, Argentina, Brasil y Chile ofrecen a los futuros candidatos información audiovisual sobre las condiciones culturales, políticas, económicas, sociales y geográficas en su territorio.
- Los Estados de reasentamiento proporcionan apoyo a los refugiados antes de partir. Por ejemplo, Costa Rica y Ecuador prestan apoyo físico, jurídico y socioeconómico, antes de la partida, a los casos de reasentamiento urgente, que incluyen mujeres en riesgo y víctimas de tortura.
- Todos los refugiados seleccionados para el reasentamiento tienen el derecho de rechazar esta opción.

### D. Evaluación

Se ha reasentado un número relativamente pequeño de refugiados. Esto se debe, en gran medida, a las limitaciones financieras de los países de reasentamiento emergente. Sin embargo, el Plan de Acción de México fue fundamental para abrir canales de reasentamiento en la región, tanto para los refugiados de la región, como para aquellos de otras partes del mundo. El programa de Reasentamiento Solidario ha alentado a otros tres países latinoamericanos (Argentina, Paraguay y Uruguay), además de Chile y Brasil, a facilitar el reasentamiento como una solución duradera para los refugiados.

### E. Más información

**Anexo 6** – Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre de 2004

### Italia: Reasentamiento de un grupo de mujeres de Eritrea detenidas en Libia 2007

El Gobierno italiano respondió positivamente en 2007 al llamamiento del ACNUR para reasentar a 36 refugiados, en su mayoría mujeres, seleccionados de entre unos 600 eritreos que vivían en el centro de detención de Misratha, en Libia. Las mujeres habían sido víctimas de diversos tipos de violencia, incluido el abuso sexual, durante su huida de Eritrea a Libia a través de Sudán. Sin embargo, no había ninguna posibilidad de obtener protección internacional en Libia, donde estaban bajo amenaza de ser repatriadas por la fuerza.

La mayoría de las mujeres que arribaron siguió en el programa y se integró con éxito en la sociedad italiana, lo que hace que el programa sea un modelo para la recepción de grupos con necesidades específicas de protección. Algunas personas que llegaron con el primer grupo se fueron de Italia y viajaron irregularmente a otros países para reunirse con familiares, lo que ilustra la importancia de gestionar las expectativas de los refugiados y proporcionarles información sobre el país de reasentamiento antes de ser reasentados.



### A. Antecedentes y fundamentos

El Centro de tránsito de emergencia (CTE) se creó en Timișoara, a raíz de un acuerdo tripartito celebrado entre el Gobierno de Rumania, el ACNUR y la OIM en 2008. Se basa en el reconocimiento de que la evacuación de los países de acogida puede ser necesaria para garantizar la seguridad física, evitar la devolución y atender las necesidades de los refugiados que enfrentan riesgos específicos, en espera de que el reasentamiento sea procesado. El CTE acoge a un máximo de 200 refugiados por un período de seis meses.

### B. Actores

- Gobierno de Rumania;
- OIM;
- ACNUR; y
- Otros socios, incluyendo a la ONG rumana Generați Tânără, socios implementadores locales, países de reasentamiento, donantes internacionales, y ciudadanos rumanos que viven en las inmediaciones del CTE.

### C. Acciones

- El ACNUR es responsable de identificar a los individuos que necesitan evacuación y proporcionarles la certificación de su condición de refugiados. El ACNUR también cubre los gastos de artículos alimenticios y domésticos, apoyo psicosocial, actividades educativas y recreativas, así como cursos de idiomas y atención médica necesaria en el CTE.
- La OIM se encarga del transporte de los refugiados a y desde Rumania hacia sus países de reasentamiento, así como de los controles y evaluaciones médicas previas al viaje de evacuación, los exámenes médicos con fines de reasentamiento y breves controles médicos previos al embarque, antes de la salida final. Durante la estancia en el CTE, la OIM ofrece programas de orientación cultural para ayudar a los refugiados a prepararse para el reasentamiento.
- El Gobierno de Rumania expide documentos de identidad a los refugiados que se transfieren al CTE y es responsable de mantener el orden en el centro. Siete días después de que el ACNUR identifica a los refugiados en necesidad de evacuación, la Oficina de migración de Rumania toma la determinación final sobre si permitir que las personas identificadas por el ACNUR ingresen a Rumania. El Gobierno renuncia a exigir visas a los refugiados que se alojan en el CTE.
- Al llegar al CTE, los refugiados reciben asesoría sobre sus derechos y obligaciones durante su permanencia y se les proporciona ropa de cama, toallas, artículos de higiene personal y ropa, según sea necesario. El CTE está equipado con salas de oración, un espacio de ocio para mujeres y hombres, una sala de deportes, campos deportivos y una zona de juegos para los niños. Generați Tânără proporciona asistencia a los refugiados y organiza excursiones para visitar la ciudad, realizar compras y asistir a servicios religiosos.

## D. Evaluación

El CTE es la única instalación que proporciona protección y asistencia a los refugiados que están en urgente necesidad de reasentamiento pero que no pueden acceder a la protección internacional en el primer país de asilo debido a que las condiciones de seguridad no son propicias para la tramitación de las solicitudes de reasentamiento o debido al riesgo de devolución.

El CTE es un modelo innovador que ha marcado la diferencia en las vidas de muchos refugiados con necesidades especiales. Es un testimonio del compromiso de Rumania de proteger a los refugiados y encontrar soluciones a los desafíos que enfrentan. También demuestra la aplicación práctica de los principios de solidaridad internacional y de la responsabilidad compartida y el manejo de serios vacíos en la protección de refugiados que necesitan protección de emergencia en espera de ser reasentados a terceros países. El modelo ha sido replicado en Filipinas<sup>6</sup>.

## E. Más información

**Anexo 7** – Acuerdo tripartito entre el Gobierno de Rumania, el ACNUR y la OIM en relación a la evacuación temporal a Rumania de personas en urgente necesidad de protección internacional y su posterior reasentamiento, firmado el 8 de mayo de 2008

**Anexo 8** – Gobierno de Rumania, OIM y ACNUR, *Centro de Tránsito de Emergencia en Rumanía: Llevar a los refugiados a un lugar seguro*, 2009

## 7.3. Soluciones basadas en marcos de migración

Los refugiados también pueden tener acceso a soluciones a largo plazo en los marcos existentes de la migración. Estas soluciones pueden consistir en opciones para legalizar su situación (regularización) o en las posibilidades de emigrar legalmente hacia otro país. Se pueden basar en la legislación nacional, los acuerdos bilaterales o en marcos regionales y pueden surgir en cualquier momento durante la vida del individuo como refugiado. Los marcos que brinda la migración pueden incluir acuerdos de libre circulación, programas especiales para grupos específicos, como aquellos que tienen afiliaciones étnicas con la población del país anfitrión, programas de trabajo, amnistías y reunificación familiar. Estas opciones pueden existir además de las soluciones que se dan en el marco de la protección de los refugiados, pero son especialmente importantes en circunstancias donde no se dispone de soluciones para los refugiados o son ineficaces en el país de acogida y donde un estatus jurídico en virtud del derecho de migración podría reducir sustancialmente los riesgos de protección y facilitar el acceso al mercado de trabajo y a los servicios de salud y educación.

Con el fin de que funcionen como soluciones alternativas efectivas, las opciones de migración de las personas con necesidades de protección normalmente permiten un período de residencia estable y seguro en el país de acogida, brindan garantías suficientes contra la devolución, la deportación y la expulsión, y ofrecen el disfrute de una creciente esfera de derechos. El hecho de que un refugiado adquiriera un estatus jurídico en virtud de la legislación nacional migratoria puede, aunque no automáticamente, conducir a la cesación de la condición de refugiado en el derecho internacional. Incluso si los refugiados encuentran soluciones dentro de los marcos existentes de migración, es importante evaluar sus necesidades de protección y asegurarse de que no corren el riesgo de devolución.

<sup>6</sup> Para más información sobre la iniciativa en Filipinas consultar en: [www.unhcr.org/4a9be1526.html](http://www.unhcr.org/4a9be1526.html).

Si bien el régimen de los refugiados y los planes de migración laboral se basan en dos fundamentos distintos (es decir, consideraciones de protección internacional en el primero y requisitos del mercado de trabajo en el segundo), existen situaciones donde el acceso a los planes de migración puede ser beneficioso para los refugiados.

## MALASIA: PERMISOS DE RESIDENCIA DE CORTO PLAZO PARA REFUGIADOS Y MIGRANTES DE ACEH 2005

### A. Antecedentes y fundamentos

El Gobierno de Malasia no es signatario de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y no tiene un procedimiento de asilo nacional para reconocer a los refugiados y brindarles protección. Como resultado, la Oficina del ACNUR en Malasia emitió documentos de protección temporal para los refugiados de Aceh. Sin embargo, las autoridades no los reconocen y no prevén una reparación a causa de las detenciones por ingreso no autorizado. Antes del tsunami de 2004, el Gobierno de Malasia consideraba a estas personas como migrantes ilegales, las arrestaba y las detenía. Era difícil obtener su libertad a menos que fuera con fines de reasentamiento.

A raíz del tsunami, que también puso fin al conflicto en Aceh en 2005, el Gobierno de Malasia, a petición de sus homólogos indonesios y dirigentes locales en Aceh, accedió a regularizar la situación de unos 30.000 acehneses que residen en el país mediante la emisión de los permisos IMM-13 de residencia y trabajo. La Oficina del ACNUR decidió entonces eliminar gradualmente la expedición y renovación de documentos de protección temporal a los refugiados de Aceh en Malasia.

### B. Actores

- Gobierno de Indonesia; y
- Gobierno de Malasia.

### C. Acciones

Se les dio permisos de trabajo temporal a 30.000 refugiados de Aceh y, por lo tanto, se “legalizó” su situación en Malasia. El permiso les concede:

- El derecho a entrar y permanecer en el territorio durante un período de dos años;
- El derecho a trabajar y tener acceso a servicios de salud, como todos los migrantes legales en el territorio; y
- Acceso a la educación primaria en forma discrecional.

Las tarjetas IMM-13 se emitieron primero por un período de dos años y más tarde se renovaron por otro año. La decisión de conceder el IMM-13 se basó en razones humanitarias.

### D. Evaluación

El permiso de residencia y trabajo IMM-13 legalizó la permanencia de algunos grupos de refugiados que no querían o podían repatriarse. Malasia, que enfrenta una escasez de mano de obra en el mercado laboral, también se benefició de la continua presencia de estos refugiados que se incorporaron a la fuerza de trabajo.

Aunque el ejercicio es reconocido como un gran éxito, subsisten problemas en cuanto al acceso a los derechos humanos en su totalidad, incluyendo el derecho a la educación.

Debido a la deficiente calidad de las tarjetas IMM-13, a veces se les consideró falsificaciones y sus titulares fueron detenidos hasta que se aclaró su estatuto.

### **E. Más información**

**Anexo 9** – Memorando de entendimiento entre el Gobierno de la República de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre, 15 de agosto de 2005

## **NIGERIA: REGULARIZACIÓN DE REFUGIADOS DE SIERRA LEONA Y LIBERIA 2007 – PRESENTE**

### **A. Antecedentes y fundamentos**

El Tratado de 1975 de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS, por sus siglas en inglés) y el Protocolo de 1979 sobre la libre circulación de personas y sobre el derecho de residencia y establecimiento, junto a sus cuatro Protocolos Adicionales, fueron diseñados para facilitar la integración en la región de África Occidental. Estos instrumentos confieren a los ciudadanos de los Estados Miembros de la ECOWAS el derecho de ingresar, residir y establecerse en el territorio de cualquier Estado Miembro, siempre que posean un documento de viaje válido y un certificado internacional de salud. Los refugiados originarios de Estados Miembros de la ECOWAS recibirán el mismo trato que los nacionales del país de acogida.

Cuando se restauró la paz en Sierra Leona y Liberia, los Gobiernos de esos países, el Gobierno de la República Federal de Nigeria, la ECOWAS y el ACNUR firmaron en 2007 un acuerdo multipartito para integrar a los refugiados de Liberia y Sierra Leona que aún permanecían en Nigeria, ya que la cesación de su condición de refugiados estaba pendiente.

El acuerdo reconoce que los Protocolos de la ECOWAS se pueden aplicar a los refugiados de Sierra Leona y Liberia en Nigeria y promueve que todas las partes exploren un estatuto migratorio legal como una solución para los refugiados al cesar su estatuto de refugiado.

### **B. Actores**

- ECOWAS;
- Gobierno de Liberia;
- Gobierno de Nigeria;
- Gobierno de Sierra Leona; y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

- Los refugiados de Liberia y Sierra Leona tienen la posibilidad de optar por la condición jurídica de migrantes con base en el Protocolo sobre la libertad de circulación de la ECOWAS.
- Los Gobiernos de Sierra Leona y Liberia ofrecen documentos de identidad y de viaje válidos a sus ciudadanos que optan por esta solución.
- El Gobierno de Nigeria les proporciona a estos refugiados permisos de residencia por un período de dos años, con la posibilidad de renovación. Estos documentos permiten trabajar, residir y circular libremente en Nigeria.

- Una vez emitido un permiso de residencia de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, se considerará que los individuos se han acogido a la protección de su país de nacionalidad y ya no se benefician de la condición de refugiado.
- El ACNUR cubre los costos incurridos en la emisión de pasaportes y permisos de residencia.
- Los refugiados que decidan no optar por la integración local siguen disfrutando del estatuto de refugiado hasta que éste cese y pueden solicitar la permanencia en el país de asilo por otros motivos de protección.

#### D. Evaluación

El acuerdo multipartito ofrece a los refugiados de Sierra Leona y Liberia que se encuentran en Nigeria, muchos de los cuales han estado en su país de acogida numerosos años, la opción de residir y trabajar sin perder su nacionalidad de origen. También libera a los países de origen en fase de postconflicto de tener que integrar a demasiados retornados. Muchos de los ciudadanos que trabajan fuera de sus países de origen en otros Estados miembros la ECOWAS contribuyen enviando remesas a sus países de origen y, por lo tanto, contribuyen en los esfuerzos de reconstrucción y desarrollo.

De los 1.634 refugiados de Sierra Leona registrados en Nigeria antes de la cesación, 339 optaron por la integración local. Desde entonces, Sierra Leona emitió 242 pasaportes a sus ciudadanos que residen en Nigeria y a su vez Nigeria emitió permisos de residencia por dos años renovables, permitiendo que estos antiguos refugiados permanezcan y trabajen en Nigeria.

Si bien el proceso está menos avanzado para los liberianos, de acuerdo con un reciente ejercicio de identificación de perfiles, se estima que el 61 por ciento de los refugiados y solicitantes de asilo liberianos registrados ha optado por la integración local en Nigeria. El ACNUR ya ha recibido y transmitido 185 pasaportes de Liberia a las autoridades nigerianas competentes para la expedición de permisos de residencia.

Aunque el acuerdo multipartito sólo es aplicable en Nigeria, varios países de la región (por ejemplo, Costa de Marfil, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí y Senegal) han aplicado los protocolos para facilitar la integración de los ex los refugiados de Sierra Leona. Después de un total de 6.012 solicitudes de integración local a través en virtud de los protocolos de la ECOWAS, Sierra Leona ha emitido 5.150 pasaportes a sus ciudadanos establecidos en los vecinos países de la ECOWAS.

#### E. Más información

**Anexo 10** – Acuerdo multipartito para la integración local de refugiados de Liberia y Sierra Leona en Nigeria, junio de 2007

Ver también, Adepoju, A., Boulton, A., Levin, M., “Promoción de la integración a través de la movilidad: Libertad de circulación y el Protocolo de la ECOWAS”, *ACNUR Nuevos temas en la investigación sobre refugiados (New Issues in Refugee Research) Documento de trabajo No. 150*, 2007. Disponible en inglés en: [www.unhcr.org/476650ae2.html](http://www.unhcr.org/476650ae2.html).

Para consultar los documentos sobre el Tratado de la ECOWAS y su Protocolo, remitirse a los documentos de la Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y Migración Internacional en África Occidental, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/4a27be466.html](http://www.unhcr.org/4a27be466.html).

## Referencias seleccionadas

### Documentos legales y de políticas

#### Soluciones duraderas - General

ACNUR, *Conclusión No. 56 (XL) del Comité Ejecutivo sobre soluciones duraderas y protección de los refugiados*, 1989, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/0567.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0567.pdf)

ACNUR, *Marco de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés*, 2003, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/3f1408764.html](http://www.unhcr.org/3f1408764.html)

ACNUR, *Protección de refugiados y soluciones duraderas en el contexto de las migraciones internacionales*, 2007, ACNUR/DPC/2007/Doc. 02, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/5825.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5825.pdf)

#### Autosuficiencia

ACNUR, *Manual para la autosuficiencia*, 2005, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/4aa770759.html](http://www.unhcr.org/4aa770759.html)

#### Repatriación voluntaria

ACNUR, *Conclusión No. 101 (LV) del Comité Ejecutivo sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados*, 2004, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3044>

ACNUR, *Conclusión No. 40 (XXXVI) del Comité Ejecutivo sobre repatriación voluntaria*, 1985, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/0551.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0551.pdf)

ACNUR, *Conclusión No. 18 (XXXI) del Comité Ejecutivo sobre repatriación voluntaria*, 1980, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/0529.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0529.pdf)

ACNUR, *Consultas Globales sobre protección internacional, tercer ámbito: Repatriación voluntaria*, 2002, EC/GC/02/5, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/3d62695d4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/3d62695d4.html)

ACNUR, *Manual de Repatriación Voluntaria: Protección Internacional*, 1996, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7742>

ACNUR, *Manual para actividades de repatriación y reintegración*, 2004, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/416bd1194.html>

ACNUR, *Marco de políticas y estrategia de implementación: El papel del ACNUR en el apoyo del retorno y la reintegración de las poblaciones desplazadas*, 2008, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/48c628d42.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/48c628d42.html)

#### Integración local

ACNUR, *Conclusión No. 104 (LVI) del Comité Ejecutivo sobre integración local*, 2005, disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0529.pdf>

ACNUR, *Nota sobre la integración de refugiados en la Unión Europea*, 2007, disponible en:  
[www.acnur.org/biblioteca/pdf/5478.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5478.pdf)

## Reasentamiento

ACNUR, *Conclusión No. 67 (XLII) del Comité Ejecutivo sobre el reasentamiento como instrumento de protección*, 1991, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/0578.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0578.pdf)

ACNUR, *El uso estratégico del reasentamiento*, (documento de discusión preparado por el Grupo de trabajo sobre reasentamiento), 2003, EC/53/SC/CRP.10/Add.1, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/6880.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6880.pdf)

ACNUR, *Grupo Central de la Convención Plus sobre el uso estratégico del reasentamiento: Marco multilateral de entendimiento sobre el reasentamiento*, 2004, disponible en:

[www.unhcr.org/40e409a34.html](http://www.unhcr.org/40e409a34.html)

ACNUR, *Manual de Reasentamiento*, (el capítulo sobre países última actualización setiembre de 2009), noviembre de 2004, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3ae6b35e0.html>

La versión en español del Manual de Reasentamiento, (el capítulo sobre países revisados de enero 2002 a julio 2009), disponible en:

[http://www.acnur.org/index.php?id\\_pag=8233](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8233)

ACNUR, *Reasentamiento de refugiados. Manual internacional para su recepción e integración*, 2002, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/5659.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5659.pdf)

## Marcos de la migración

ACNUR, *Documento de discusión sobre protección sensible a la migración como una solución complementaria: Consultas Anuales Tripartitas sobre reasentamiento*, 2010.

## Bibliografía

Chimni, B.S., “*Del reasentamiento a la repatriación involuntaria: Hacia una historia crítica de las soluciones duraderas de los problemas de los refugiados*”, *Refugee Survey Quarterly*, Vol. 23, No.3, 2004, pp. 55-73.

Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados, *Guía de buenas prácticas para la integración de los refugiados en América Central y Europa del Este*, 2001, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/4727315e2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4727315e2.html)

Crisp, J. y Dessalegne, D., *Gestionar la protección de los refugiados y la migración: El desafío para el ACNUR*, ACNUR New Issues in Refugee Research Documento de trabajo No. 64, 2002, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/3d6c9e714.pdf>

Crisp, J., *Integración local y asentamiento local de los refugiados: Un análisis conceptual e histórico*, ACNUR, New Issues in Refugee Research, Documento de trabajo No. 102, 2004, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/407d3b762.html](http://www.unhcr.org/407d3b762.html)

Crisp, J., *Más allá del nexo: La perspectiva en evolución del ACNUR sobre la protección de los refugiados y la migración internacional*, ACNUR New Issues in Refugee Research Documento de trabajo, No. 155, 2008, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/4818749a2.html](http://www.unhcr.org/4818749a2.html)

Crisp, J. & Long K., "Migración, movilidad y soluciones: Una perspectiva en desarrollo", *revista Migraciones Forzadas*, No. 35, 2010, pp.56-57, disponible en:

[www.migracionesforzadas.org/discapacidad/Long&Crisp.doc](http://www.migracionesforzadas.org/discapacidad/Long&Crisp.doc)

Ferris, E.G., "Refugiados: Nuevos enfoques de soluciones tradicionales", Documentos de la Conferencia "Personas de interés", 21 al 24 de noviembre de 1996. Ginebra, disponible en inglés en:

[http://repository.forcedmigration.org/show\\_metadata.jsp?pid=fmo:1523](http://repository.forcedmigration.org/show_metadata.jsp?pid=fmo:1523)

Fielden, A., *Integración local: Una solución subvalorada para las situaciones de refugiados prolongadas*, ACNUR New Issues in Refugee Research, Documento de investigación No. 158, 2008, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/486cc99f2.html>

Long, K., *¿Ampliar la protección? Migración laboral y soluciones duraderas para los refugiados*, ACNUR New Issues in Refugee Research, Documento de investigación No. 176, 2009, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/4ad334a46.html](http://www.unhcr.org/4ad334a46.html)

Long, K., *¿Solo en casa? Una evaluación de la relación entre la repatriación, la movilidad y las soluciones duraderas para los refugiados*, ACNUR PDES/2010/02, 2010, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/4b97afc49.html](http://www.unhcr.org/4b97afc49.html)

Scalettaris, G., "Refugiados y movilidad", *Revista Migraciones Forzadas* No. 33, 2009, pp. 58-59, disponible en inglés en:

<http://www.fmreview.org/FMRpdfs/FMR33/58-59.pdf>

Van Hear, N., *De las soluciones duraderas a las relaciones transnacionales: Hogar y exilio en las diásporas de refugiados*, ACNUR, New Issues in Refugee Research, Documento de investigación No. 83, 2003, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/3e71f8984.html](http://www.unhcr.org/3e71f8984.html)

Van Hear, N., Brubaker, R., Bessa, T., "Gestión de la movilidad para el desarrollo humano: La creciente relevancia de la migración mixta", Trabajo de investigación sobre Desarrollo Humano No. 20, 2009, disponible en inglés en:

[http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP\\_2009\\_20.pdf](http://hdr.undp.org/en/reports/global/hdr2009/papers/HDRP_2009_20.pdf)

Warner, D., "Repatriación voluntaria y el significado de volver a casa: Una crítica a las matemáticas liberales", *Journal of Refugee Studies*, Vol. 7, No. 2/3, 1994, pp. 160-174.

# Respondiendo a los movimientos secundarios

## CAPÍTULO 8





## Contenido

Introducción	234
Puesta en marcha de los mecanismos para responder a los movimientos secundarios: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios	236
<b>8.1. Evaluar el alcance y las causas fundamentales de los movimientos secundarios</b>	<b>237</b>
Encuesta sobre movimientos secundarios, Foro Suizo de Estudios sobre Migración y Población	237
Otros ejemplos	238
Cuestionario para la recolección de información sobre movimientos secundarios ( <i>herramienta operativa</i> )	239
Formulario para la evaluación de la protección en Afganistán ( <i>herramienta operativa</i> )	239
<b>8.2. Fortalecer la capacidad de protección en países de primer asilo e informar a las personas acerca de los riesgos de los movimientos irregulares</b>	<b>240</b>
Grecia: Apoyo para mejorar la gestión del asilo	240
Proyecto del ACNUR para el fortalecimiento de la capacidad de protección (SPCP)	241
<b>8.3. Desarrollar estrategias regionales y/o bilaterales de protección</b>	<b>242</b>
El Sistema Europeo Común de Asilo	242
Proyecto regional de apoyo para la protección entre Bielorrusia, Moldavia y Ucrania	244
Readmisión de refugiados de Eritrea retornados desde Egipto a Etiopía	246
<b>8.4. Apoyar y monitorear la readmisión en los primeros países de asilo de quienes viajan en movimientos secundarios</b>	<b>247</b>
Europa Central: Cooperación y monitoreo transfronterizos entre los actores humanitarios	247
Establecimiento de un mecanismo independiente de observación para el monitoreo de la readmisión en Ucrania y Moldavia	248
Referencias seleccionadas	249

## Introducción

Los movimientos mixtos, ya sean voluntarios o forzados, regulares o irregulares, pueden involucrar a varios países a través de los cuales las personas únicamente transitan o donde se quedan por períodos de tiempo más o menos largos. Una diversidad de factores que determinan la ruta de un individuo, incluyen:

- Momento y motivos de la salida;
- Requisitos de ingreso, tránsito y salida de los países involucrados;
- Circunstancias personales;
- Recursos materiales;
- Vínculos históricos o culturales con países específicos;
- Familia y otras redes sociales transnacionales; y
- Rumores y el azar.

Estos factores pueden cambiar durante el transcurso del viaje de un individuo. Un destino final también puede ser determinado por los traficantes de personas al facilitar los viajes. En la medida de lo posible, una persona tendrá en cuenta todos los factores que conoce para elegir la mejor opción basándose en una evaluación de las circunstancias particulares, la percepción de los riesgos, los costos y los beneficios. Los refugiados y solicitantes de asilo no son la excepción. Muchos se instalan en el primer país donde llegan. Otros se ven obligados a elegir o transitar por varios países antes de tener acceso a la protección internacional.

Los refugiados y solicitantes de asilo que han encontrado protección también pueden ir posteriormente a otros países. Estos “movimientos secundarios” de solicitantes de asilo y refugiados pueden ser motivo de preocupación, tanto para los Estados como para el ACNUR, si se realizan sin la documentación autorizada requerida. Los movimientos secundarios irregulares generalmente reflejan la falta de protección disponible para refugiados y solicitantes de asilo, incluyendo el acceso a información oportuna sobre soluciones duraderas.

Además, los movimientos secundarios en sí mismos pueden crear más obstáculos para la protección. El viaje irregular con frecuencia es peligroso y puede poner a la persona en cuestión en situaciones de vulnerabilidad. Si se niegan tanto la permanencia en el país de destino como el reingreso al país de primer asilo, se pueden crear las llamadas situaciones de “órbita” cuando los solicitantes de asilo son trasladados de un país a otro sin que sus solicitudes de asilo hayan sido evaluadas. Las situaciones de órbita pueden dar lugar a la devolución.

Al igual que con cualquier movimiento irregular, los movimientos secundarios pueden aumentar el espectro de las redes transnacionales de delincuentes y terroristas. Los Estados han expresado su preocupación sobre que los movimientos secundarios de refugiados y solicitantes de asilo alimenten las industrias del tráfico ilícito y la trata de personas y que dificulten aún más la gestión de los Estados de sus sistemas de asilo. Estas preocupaciones han llevado a los Estados a adoptar mecanismos como el aumento de los controles fronterizos, la detención prolongada y la deportación. Algunos países rechazan las solicitudes de asilo de personas que viajan en movimientos secundarios, independientemente de sus necesidades de protección y de si pueden retornar al primer país de asilo y encontrar protección en él. Estas decisiones se basan en la presunción de que ya se había encontrado protección en otros lugares.

Los movimientos secundarios también han creado tensiones entre los países. Los intereses divergentes de los países de tránsito y los países de destino han dificultado la negociación de acuerdos justos sobre cooperación internacional y la responsabilidad compartida en este ámbito.

La respuesta a los movimientos secundarios requiere una estrategia basada en un análisis cuidadoso e informado de las causas fundamentales, el cual tiene en cuenta las preocupaciones legítimas de todos los Estados involucrados y los derechos y el bienestar de las personas afectadas. El fortalecimiento de la capacidad de protección en los primeros países de asilo a menudo es la mejor manera de eliminar las causas de los movimientos secundarios. Algunas regiones han empezado a armonizar las normas con respecto a los procedimientos de asilo y la protección y a realizar acuerdos sobre mecanismos de cooperación con la finalidad de reducir los movimientos secundarios. Si bien estos mecanismos pueden tener deficiencias, representan un paso positivo hacia la creación de respuestas efectivas a los movimientos secundarios.



# Puesta en marcha de los mecanismos para responder a los movimientos secundarios: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

## Sugerencias para las partes interesadas

- Analizar el alcance y las causas originarias de los movimientos secundarios y las dinámicas de estos movimientos (factores de expulsión y atracción).
- Mejorar la capacidad de protección en los países de acogida, cuando es insuficiente, y reducir las disparidades en el nivel de otorgamiento de la protección en diferentes países.
- Informar a los solicitantes de asilo y los refugiados sobre los peligros de desplazarse dentro de movimientos irregulares. Esto mediante el apoyo y la asistencia, incluyendo campañas de información, proyectos de educación superior y actividades generadoras de ingresos.
- Negociar acuerdos de cooperación entre los Estados de conformidad con las normas internacionales.
- Facilitar el retorno hacia los primeros países de asilo de quienes se desplazan en los movimientos secundarios, cuando se pueda garantizar que las salvaguardas de protección están disponibles, incluyendo la disponibilidad de protección internacional y soluciones duraderas para los refugiados.

## El apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

En sus propias operaciones, el ACNUR está identificando y eliminando las disparidades en el nivel de servicios de asistencia y protección que la Oficina presta en diferentes países, en particular en relación con los casos similares. Con este fin, el ACNUR tiene como objetivo lograr:

- una mayor coherencia en los periodos de espera para acceder al registro y a la DCR;
- armonizar las tasas de reconocimiento de grupos similares de solicitantes de asilo; y
- la igualdad de acceso de los refugiados en situaciones iguales o comparables a soluciones duraderas similares en diferentes países de primer asilo.

Para ayudar a los socios, el ACNUR también podrá:

- recopilar y analizar información sobre las causas originarias de los movimientos secundarios;
- llamar la atención sobre las discrepancias en las prácticas de asilo y ayudar a mejorar la capacidad de protección;
- evaluar los riesgos de protección en el país de primer asilo y prestar asesoría sobre la viabilidad del retorno, de conformidad con el derecho internacional de refugiados;
- informar a los solicitantes de asilo y refugiados sobre los riesgos de los movimientos secundarios irregulares;
- apoyar a los gobiernos en el establecimiento de enfoques de protección regional y bilateral para hacer frente a los movimientos secundarios de acuerdo con las normas internacionales;
- facilitar la readmisión y retorno entre los países de primer asilo y los países de acogida; y
- supervisar la aplicación de los acuerdos de readmisión.

## 8.1. Evaluar el alcance y las causas de origen de los movimientos secundarios

La importancia de la recolección de información y el análisis sobre los movimientos mixtos se discutió en el capítulo 2. Varios estudios recientes han resaltado el valor agregado de reunir información específica sobre los movimientos secundarios con el fin de desarrollar una comprensión del alcance y las causas originarias de estos movimientos. La información precisa ayuda a identificar las deficiencias y proporciona una base sólida para desarrollar las políticas adecuadas de respuesta.

### ENCUESTA SOBRE MOVIMIENTOS SECUNDARIOS FORO SUIZO DE ESTUDIOS SOBRE MIGRACIÓN Y POBLACIÓN 2004 – 2005

#### A. Antecedentes y fundamentos

En el marco de la Iniciativa de la Convención Plus del ACNUR<sup>1</sup>, el Foro Suizo de Estudios sobre Migración y Población realizó una encuesta sobre las rutas de la migración de los solicitantes de asilo y los refugiados somalíes y sus motivaciones para continuar hacia otros países.

Las entrevistas se realizaron con una muestra conformada por refugiados y solicitantes de asilo somalíes en ocho países: Djibouti, Egipto, Etiopía, Kenia, Países Bajos, Sudáfrica, Suiza y Yemen. Se llevó a cabo un extensivo trabajo de campo en todos los países con una muestra total de 814 refugiados encuestados y unos 100 expertos y líderes comunitarios.

#### B. Actores

- Gobierno de Sudáfrica;
- Gobierno de Suiza;
- Solicitantes de asilo y refugiados somalíes;
- Foro Suizo de Estudios sobre Migración y Población; y
- ACNUR.

#### C. Acciones

- Se llevaron a cabo ocho estudios de país entre septiembre de 2004 y julio de 2005.
- Cada estudio de país se realizó en un promedio de cuatro meses y se centró en tres temas principales: los regímenes de protección de los refugiados (por ejemplo, legislación, políticas y prácticas), las motivaciones y estrategias de movimiento de los refugiados y solicitantes de asilo somalíes, y los datos estadísticos disponibles para describir los movimientos.
- En cada país, se realizaron entrevistas con los líderes comunitarios, “observadores privilegiados” y otros expertos, incluyendo a representantes gubernamentales, el ACNUR, las ONG, abogados e investigadores.
- Los cuestionarios se han adaptado a cada contexto y cada entrevistado.

#### D. Evaluación

<sup>1</sup> La Convención Plus fue un esfuerzo internacional iniciado y coordinado por el ACNUR, que tuvo el objetivo de mejorar la protección de los refugiados (incluyendo la búsqueda de soluciones duraderas para ellos), a través de cooperación multilateral. Consultar información adicional en: [www.acnur.org/index.php?id\\_pag=3359](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=3359).

La encuesta es el estudio regional más amplio sobre los movimientos secundarios de refugiados y solicitantes de asilo somalíes. Proporciona una visión global de sus motivaciones para continuar su desplazamiento. El objetivo de la encuesta era conocer mejor las condiciones de recepción de los refugiados y los procedimientos de asilo, y tener una mejor comprensión de la actitud general de los países de acogida hacia los refugiados somalíes. La encuesta encontró que la mayoría de los refugiados y solicitantes de asilo fueron motivados a abandonar sus actuales países de acogida para buscar seguridad jurídica y socioeconómica. Los movimientos secundarios fueron utilizados como un “mecanismo de afrontamiento racional” por los solicitantes de asilo que no podían acceder efectivamente a la protección internacional en el país de primer asilo.

### E. Más información

**Anexo 1** – Moret, J., Baglioni, S. and Efiionayi-Mäde, D. *El camino de los refugiados somalíes en el exilio, 2006*, SFM Studies No. 46, 2006

### Otros ejemplos

#### **Los árboles sólo se mueven con el viento: Un estudio sobre los niños afganos no acompañados en Europa**

Este estudio fue comisionado por el ACNUR y se llevó a cabo entre noviembre de 2009 y marzo de 2010. Se centra en las causas originarias de los movimientos transfronterizos de niños no acompañados procedentes de Afganistán y su posterior desplazamiento hacia Europa. Se realizaron entrevistas con aproximadamente 150 jóvenes afganos en seis países europeos. La investigación mostró que los factores predominantes que provocan los movimientos son la falta de soluciones duraderas y los sistemas de asilo complejos en los países de tránsito. Sin embargo, el movimiento de cada menor fue único e incluyó una combinación de factores. El estudio proporciona datos de referencia para la futura investigación de políticas sobre niños no acompañados y separados, además brindará información útil para las estrategias de cabildeo del ACNUR para proteger a los menores en movimiento.

**Anexo 2** – Mougne, C., *Los árboles sólo se mueven con el viento: Un estudio sobre los niños afganos no acompañados en Europa*, ACNUR, 2010

Ver también Altai Consulting, *Estudio sobre movimientos transfronterizos de población entre Afganistán y Pakistán*, ACNUR, 2009, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/4ad448670.html](http://www.unhcr.org/4ad448670.html).

#### **Encuesta del ACNUR sobre movimientos secundarios en Mauritania. 2006-2007**

En 2006-2007, la Oficina del ACNUR en Mauritania realizó una encuesta para entender mejor el alcance y las razones de los movimientos secundarios en África Occidental. Se entrevistó a una muestra de extranjeros cuyos países de origen representaban los movimientos mixtos de migración en Mauritania, usando un cuestionario diseñado específicamente para tal fin. Los resultados demostraron que la escogencia del Estado de destino se hace sobre todo de manera *ad hoc*. Influyen variables como la dificultad de continuar avanzado y las condiciones de recepción en un determinado país.

El cuestionario fue exitoso en la recopilación de información sensible sobre las motivaciones del movimiento secundario. Sin embargo, no investigó específicamente si los solicitantes de asilo y refugiados continuaban desplazándose por razones relacionadas con la protección.

**Anexo 3** – Bullejos, J. N., *Rapport final sur les mouvements secondaires des flux migratoires mixtes arrivant en Mauritanie*, ACNUR, 2007

### **Encuesta sobre movimientos secundarios en Rumania: El nexo entre asilo y migración**

Esta encuesta, llevada a cabo por un investigador independiente, realizó entrevistas para determinar las motivaciones de los solicitantes de asilo y refugiados que son parte de movimientos secundarios. Sobre la base del Plan de los 10 Puntos, la encuesta exploró en qué medida están ocurriendo los movimientos secundarios de solicitantes de asilo y refugiados hacia y desde Rumanía, así como los factores que podrían estar influyendo en este movimiento.

**Anexo 4** – Munteanu, A., “Movimientos secundarios en Rumania: El nexo entre asilo y migración”, *New Issues in Refugee Research*, Documento de investigación No. 148, 2007, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/4c2472ed0.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c2472ed0.html)

### **Cuestionario para la recolección de información sobre movimientos secundarios**



Este cuestionario fue desarrollado en el marco del Grupo de trabajo sobre movimientos secundarios de somalíes y eritreos, iniciado por el ACNUR en 2009. El Grupo de trabajo tuvo como objetivo identificar las causas de los movimientos secundarios, mapear la respuesta del ACNUR en los diversos países y desarrollar intervenciones para mitigar dichos movimientos. Un cuestionario estandarizado fue desarrollado y utilizado para recolectar información cuantitativa y cualitativa, además de cubrir los principales países de asilo, tránsito y destino de somalíes y eritreos.

**Anexo 5** – ACNUR, Cuestionario para la recolección de información, 2009

### **Formulario para la evaluación de la protección en Afganistán**



El formulario para la evaluación de la protección en Afganistán fue desarrollado por la oficina del ACNUR en Malasia en 2010. Incluye preguntas sobre los movimientos secundarios realizadas a solicitantes de asilo procedentes de Afganistán, muchos de los cuales han vivido fuera de Afganistán, en particular en Irán y Pakistán, durante períodos prolongados. El formulario está diseñado para recopilar información sobre las razones para salir de Afganistán, el acceso al asilo en el primer país de asilo y los motivos para continuar en los movimientos, así como para identificar las vulnerabilidades (por ejemplo, necesidades de protección legal y física, enfermedades graves, discapacidades mentales y físicas, experiencia de violencia o tortura, refugiados adultos mayores no acompañados o niños no acompañados y separados). La información se recopiló en Malasia y otras operaciones en el terreno en Asia a través de la utilización de los datos de registro en el terreno relacionados con la “continuación del movimiento”.

La información es controlada y analizada por el Centro Regional para Asia y el Pacífico y nutre las estrategias de protección del ACNUR en la región de Asia y el Pacífico.

**Anexo 6** – ACNUR, Formulario para la evaluación de la protección en Afganistán, 2010

## 8.2. Fortalecer la capacidad de protección en países de primer asilo e informar a las personas acerca de los riesgos de los movimientos irregulares

Algunos Estados que experimentan la llegada de un gran número de personas que hacen parte de movimientos secundarios han estado apoyando a los Estados con capacidades insuficientes de protección, ya sea directamente o con la financiación de proyectos ejecutados por el ACNUR y otros actores humanitarios. Otros proyectos, además de los que se encuentran a continuación, se describen en los capítulos 4, 6 y 7.

### **GRECIA: APOYO PARA MEJORAR LA GESTIÓN DEL ASILO 2010 – 2012**

#### **A. Antecedentes y fundamentos**

El apoyo para mejorar la gestión del asilo (“el Proyecto”) es un componente de una subvención proporcionada por la Agencia de Fronteras del Reino Unido al ACNUR. El proyecto comenzó en junio de 2010 y terminó anticipadamente el 31 de diciembre de 2010. Sin embargo, se espera que sea renovado por dos años más hasta el 31 de diciembre de 2012.

El proyecto tiene dos “pilares” complementarios: (mejorar) los procesos de selección en la recepción y (mejorar) los procedimientos de asilo.

Los objetivos del proyecto incluyen: un acceso mejor y más equitativo a los procedimientos de asilo; decisiones expeditas y efectivas de las solicitudes de asilo; y una mayor confianza de los solicitantes de asilo en la efectividad del sistema de asilo.

#### **B. Actores**

- Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA);
- Oficina del ACNUR en Grecia; y
- Socios implementadores: Consejo Griego para los Refugiados (asistencia jurídica), “METAction” (interpretación) y la oficina de la OIM en Grecia.

#### **C. Acciones**

- Realizar ejercicios de fortalecimiento institucional con las autoridades griegas con el fin de ayudarles a establecer procedimientos efectivos de selección para la identificación de personas que pueden estar en necesidad de protección internacional, así como de personas con necesidades específicas;
- Apoyar a las autoridades griegas para mejorar las condiciones de detención administrativa de los solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas;
- Apoyar el desarrollo de procedimientos de asilo justos y eficientes que ofrezcan a los solicitantes de asilo la oportunidad de exponer adecuada y plenamente sus solicitudes de asilo;
- Garantizar decisiones de asilo de primera instancia debidamente motivadas; y

- Realizar fortalecimiento institucional y ejercicios de sensibilización sobre temas de refugiados con la comunidad local.

#### **D. Evaluación**

El proyecto fue iniciado recientemente y será evaluado a finales de 2010, cuando serán presentados y evaluados los primeros resultados, con el fin de proceder a una posible renovación. El ámbito geográfico del proyecto podría ajustarse para corresponder a las necesidades más urgentes del momento.

## **PROYECTO DEL ACNUR PARA EL FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE PROTECCIÓN (SPCP) 2005 – 2009**



### **A. Antecedentes y fundamentos**

El Proyecto del ACNUR para el fortalecimiento de la capacidad de protección (SPCP, por sus siglas en inglés) es una metodología que el ACNUR desarrolló en 2005, para ayudar a los gobiernos a identificar y enfrentar problemas de protección mediante un proceso de evaluación de la protección, diálogo y planeación conjunta. Su objetivo es desarrollar herramientas operativas y proyectos concretos para mejorar la protección mediante el fortalecimiento de las capacidades de ambos Estados y las comunidades locales para proteger a los refugiados y otras poblaciones de interés.

### **B. Actores**

- Consejo Danés para Refugiados (DRC);
- Socios gubernamentales y no gubernamentales en cada uno de los 12 países donde se inició el SPCP: Armenia, Azerbaiyán, Benín, Burkina Faso, Ecuador, Egipto, Georgia, Kenia, Tanzania, Tailandia, Yemen y Zambia);
- OIT; y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

- Realizar un análisis exhaustivo de los vacíos en la protección y las necesidades;
- Celebrar consultas nacionales con gobiernos, socios internacionales y nacionales, y personas de interés para discutir los vacíos identificados y las medidas para remediarlos;
- Elaborar un plan de acción plurianual con proyectos específicos para mejorar la capacidad jurídica y administrativa, mejorar la seguridad, garantizar que las necesidades básicas sean cubiertas, garantizar el acceso a los servicios esenciales (educación, por ejemplo), aumentar las posibilidades de oportunidades para conseguir medios de vida sostenibles, y facilitar soluciones para los años venideros; y
- Movilizar recursos para implementar el SPCP.

### **D. Evaluación**

El SPCP recibió el apoyo de varios donantes, incluida la CE, y contribuyó en el mejoramiento de la protección de solicitantes de asilo y refugiados en 12 países. Las características principales del SPCP se incorporaron en la Evaluación de las Necesidades Globales del ACNUR, una iniciativa que tiene como objetivo mapear las necesidades globales de los refugiados y las personas de interés del ACNUR y determinar con los socios las intervenciones y los presupuestos necesarios para enfrentar esas necesidades.

El SPCP requiere suficiente apoyo financiero, técnico y operativo. La coordinación efectiva y la participación de todos los actores, incluidos los Estados, los socios internacionales y nacionales y los donantes, son esenciales para el desarrollo y la aplicación del SPCP.

### E. Más información

Más información acerca de la metodología del proyecto SPCP, así como del contenido y los resultados de los proyectos del ACNUR en los países, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/pages/4a27cdf6.html](http://www.unhcr.org/pages/4a27cdf6.html).

**Anexo 7** – ACNUR, *Marco para el análisis de los vacíos de protección: Proyecto para el fortalecimiento de la capacidad de protección (SPCP)*, segunda edición, 2008

## 8.3. Desarrollar estrategias regionales y/o bilaterales de protección

La responsabilidad compartida y la cooperación entre los Estados son elementos esenciales para responder con efectividad a los movimientos secundarios. Ayudar a los países de primer asilo a crear una capacidad significativa de protección es un componente importante de esa cooperación. Una estrategia integral de protección bilateral o regional también incluye lo siguiente: el desarrollo de normas de protección armonizadas de conformidad con el derecho internacional; una distribución clara y equitativa de las responsabilidades para el examen de las solicitudes de asilo y para la concesión del asilo entre los Estados afectados por ciertos movimientos secundarios; la readmisión y retorno de quienes se desplazan en movimientos secundarios a los primeros países de asilo donde tienen acceso a la protección.

## EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO

### A. Antecedentes y fundamentos

La Unión Europea actualmente cuenta con 27 Estados miembros. En vista del flujo de personas que buscan protección internacional y de la abolición de la mayoría de las fronteras internas entre los Estados miembros de la UE, ésta se esfuerza por desarrollar y aplicar un Sistema de Asilo Común Europeo (SECA). Esto implica la armonización de las leyes y las políticas de asilo y el acuerdo sobre la asignación de responsabilidades para el examen de las solicitudes de asilo. El Reglamento de Dublín II<sup>2</sup> es uno de los mecanismos adoptados para determinar cual Estado miembro de la UE es responsable de examinar una solicitud de asilo.

### B. Actores

- Estados miembros de la UE; y
- Noruega, Islandia y Suiza (para el sistema de Dublín II).

### C. Acciones

- Han sido adoptadas las normas mínimas para la protección temporal en situaciones de afluencia masiva, condiciones de recepción de los solicitantes de asilo, procedimientos de asilo, criterios para la concesión de la condición de refugiado

<sup>2</sup> Reglamento (CE) No 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, disponible en: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/5155.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5155.pdf).

y protección subsidiaria, y tratamiento de las personas a quienes se les ha concedido la protección internacional.

- Todos los Estados miembros de la UE tuvieron que garantizar que sus legislaciones nacionales se ajustaban a las normas mínimas.
- Se creó un fondo específico para apoyar las buenas prácticas en el terreno de la protección a los refugiados en los Estados miembros de la UE y para aplicar las normas acordadas.

De acuerdo con el Reglamento de Dublín II, un solicitante de asilo deberá, generalmente, presentar una solicitud de asilo en el primer país del sistema de Dublín II al cual llegue. Un solicitante de asilo puede ser retornado a otro Estado participante en el Reglamento de Dublín II si se puede demostrar que la persona transitó (por vía aérea, marítima o terrestre) a través de ese Estado o que presentó una solicitud de asilo en ese Estado. El Reglamento de Dublín II incluye las garantías que se indican a continuación.

- **Obligación de examinar:** Según el artículo 3 (1) el Estado que se identifique como responsable deberá examinar la solicitud de asilo.
- **Cláusula de soberanía:** El Reglamento de Dublín II permite a los Estados participantes asumir la responsabilidad de una solicitud presentada en su territorio, independientemente de los criterios establecidos en el artículo 3(2). Esta disposición discrecional se puede usar para evitar traslados que serían contrarios a los intereses del solicitante de asilo.
- **Cláusula humanitaria:** El Reglamento de Dublín II también permite a los Estados miembros asumir la responsabilidad, por razones humanitarias, de una solicitud de asilo presentada fuera de su territorio, independientemente de los criterios establecidos en el artículo 20.
- **Unidad familiar:** El Reglamento de Dublín II contiene varias disposiciones para garantizar la unidad familiar (artículos 6-8).
- **Procedimientos:** El Reglamento de Dublín II establece procedimientos detallados y plazos para determinar la responsabilidad y trasladar a los solicitantes de asilo al Estado responsable e impone penalidades si no se cumplen los plazos (artículos 16-20).

#### **D. Evaluación**

Los instrumentos del Sistema de Asilo Común Europeo han producido importantes avances del derecho internacional de refugiados y han ayudado a mejorar las normas de protección en varios Estados miembros de la UE. No obstante, las prácticas de protección todavía difieren de manera significativa entre los Estados de la UE. La Unión Europea está trabajando para reducir esas discrepancias mediante la cooperación práctica entre los Estados miembros y la clarificación y mejora de las normas legislativas. Esto es particularmente importante debido a que el Reglamento de Dublín II se basa en la premisa de que los solicitantes de asilo tienen la misma oportunidad de gozar de protección en todos los Estados participantes.

La aplicación del Reglamento de Dublín II sigue siendo un reto, especialmente para los Estados participantes que están experimentando problemas de capacidad con sus sistemas de asilo. Si en el país al que los solicitantes de asilo son retornados no existen garantías procesales y condiciones adecuadas de recepción, esto puede dar lugar a violaciones del derecho internacional, incluyendo el principio de no devolución.

## E. Más información

**Anexo 8** – Reglamento (CE) No 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país

**Anexo 9** – ACNUR, *Reglamento de Dublín II, Documento de discusión*, 2006

Ver también, Comentarios del ACNUR sobre la legislación y políticas de la UE disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/pages/4a0d667c6.html](http://www.unhcr.org/pages/4a0d667c6.html).

## EUROPA CENTRAL: PROYECTO REGIONAL DE APOYO PARA LA PROTECCIÓN ENTRE BIELORRUSIA, MOLDAVIA Y UCRANIA 2009 – 2010

### A. Antecedentes y fundamentos

El Proyecto regional de apoyo para la protección (“el proyecto”), que es financiado por la UE, abarca tres países ubicados en la frontera oriental de Europa: Bielorrusia, Moldavia y Ucrania. El proyecto tiene por objeto garantizar que estos países permanezcan abiertos a las personas necesitadas de protección internacional y que los procedimientos de DCR sean justos y efectivos.

### B. Actores

- Países participantes (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania);
- Consejo Europeo para los Refugiados y los Exiliados (ECRE);
- Servicios estatales de guardia de fronteras y Ministerios del Interior de los tres países participantes;
- OIM;
- ONG, sociedad civil y comunidades de refugiados; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- Se creó un comité directivo regional para coordinar y supervisar la ejecución del proyecto y para facilitar la coordinación entre los comités directivos nacionales, creados en cada país, y otras partes interesadas en la región.
- El proyecto consiste en: colaborar en el seguimiento de las cuestiones relacionadas con el asilo en la frontera y en los centros de detención; garantizar la cooperación transfronteriza (incluso durante la aplicación de los acuerdos de readmisión); facilitar el acceso a los procedimientos nacionales de asilo y la transferencia de las solicitudes de asilo de la guardia de frontera a las autoridades migratorias competentes; garantizar la cooperación entre las ONG y los gobiernos, y el acceso de las ONG a las instalaciones en las fronteras y los centros de detención; desarrollar formularios de selección para la identificación de los solicitantes de asilo en los flujos mixtos; buscar soluciones duraderas para los refugiados y las personas con necesidades específicas; y disseminar folletos informativos.

- Se llevaron a cabo reuniones de coordinación transfronteriza interagencial y bilateral sobre las fronteras de Ucrania y Hungría, Ucrania y Eslovaquia, y Ucrania y Rumania, enfocadas en las solicitudes de asilo y la aplicación de los acuerdos de readmisión. Una reunión regional de coordinación transfronteriza se celebró también en la región oriental de Ucrania para involucrar a las autoridades de fronteras y asilo de Rusia.
- Se llevaron a cabo misiones de seguimiento junto con actividades de capacitación en los lugares fronterizos; el ECRE y el ACNUR organizaron conjuntamente un viaje de estudio para más de 20 representantes de los servicios de guardia de fronteras, los Ministerios del Interior, las autoridades de asilo y las ONG para apoyar las iniciativas de desarrollo e implementación de sistemas de ingresos sensibles a la protección.

#### **D. Evaluación**

El proyecto se centra en la creación de alianzas sólidas y la cooperación entre todas las agencias y organizaciones de Bielorrusia, Moldavia y Ucrania, así como la cooperación con los países vecinos a través del intercambio de experiencias. Los acuerdos bilaterales de cooperación entre las ONG y los servicios de guardia de fronteras también ayudan a facilitar la cooperación y el acceso de las ONG a las instalaciones de fronteras y de detención. Se han firmado acuerdos bilaterales de cooperación entre las ONG para fomentar su cooperación en materia de protección de refugiados.

El formulario para la identificación de perfiles y referencia de casos, desarrollado con el apoyo del ACNUR y la OIM, está destinado al personal de los Ministerios del Interior y los servicios estatales de guardia de fronteras con el fin de identificar a los solicitantes de asilo, las víctimas de la trata, los niños no acompañados o separados y otras personas de interés dentro de movimientos transfronterizos que pudieran estar en riesgo de detención, expulsión o deportación debido a su ingreso o permanencia irregular.

En Ucrania, el formulario para la identificación de perfiles y la referencia de casos se complementará con un manual/folleto que servirá como guía de referencia para el personal del Ministerio del Interior y de los servicios estatales de guardia de fronteras. Un memorando de entendimiento fue celebrado entre el Comité Estatal de Fronteras de Bielorrusia, el Ministerio de Asuntos Internos de Bielorrusia, dos ONG bielorrusas, la OIM y el ACNUR para garantizar la cooperación efectiva en las actividades del proyecto. En Moldavia se han desarrollado las instrucciones internas que regulan la transferencia de los solicitantes de asilo de las fronteras estatales a la autoridad central de refugiados dirigidas a los servicios de la guardia de fronteras, y la oficina del ACNUR en Moldavia, en estrecha cooperación con las autoridades estatales, publicó en rumano una guía práctica sobre la legislación de asilo y la referencia de los solicitantes de asilo desde la frontera estatal a la autoridad central de refugiados.

#### **E. Más información**

Disponible en inglés en: [http://unhcr.org.ua/main.php?article\\_id=172&view=full](http://unhcr.org.ua/main.php?article_id=172&view=full).

## READMISIÓN DE REFUGIADOS DE ERITREA RETORNADOS DESDE EGIPTO A ETIOPÍA 2008 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

En busca de una vida mejor, los eritreos, incluyendo los solicitantes de asilo y los refugiados en Etiopía, avanzan hacia Sudán y/o Yemen utilizando las mismas rutas que los migrantes que van rumbo a Oriente Medio y Europa. Un acuerdo de readmisión entre los Gobiernos de Etiopía y Egipto facilita el retorno de los solicitantes de asilo y los refugiados eritreos a Etiopía.

### B. Actores

- Administración para Asuntos de Refugiados y Repatriados (AARR) del Gobierno de Etiopía;
- Gobierno de Egipto;
- OIM; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- En agosto de 2010, la AARR habían registrado y documentado a 1.539 eritreos que fueron retornados por las autoridades egipcias.
- La AARR realizó la DCR (por la cual los eritreos son reconocidos como refugiados prima facie) y refirió a retornados a los campamentos de refugiados. Las personas con necesidades específicas recibieron asistencia especial de acuerdo con sus necesidades y pudieron ser admitidas al programa de asistencia urbana.
- El ACNUR tiene pleno acceso a los retornados, puede supervisar sus condiciones y (re)establecer la asistencia y la protección en los campamentos de refugiados en el norte del país.
- En 2009, el ACNUR reforzó las campañas informativas sobre los peligros de los movimientos secundarios. (Para más información, consultar el capítulo 10.)
- El ACNUR, en cooperación con la AARR, la OIM y otras partes interesadas, está recaudando fondos para proyectos que:
  - fortalezcan las campañas de sensibilización y concientización, a través de una mayor participación de los retornados que deseen compartir sus experiencias, con el fin de frenar los movimientos secundarios de los refugiados eritreos que viven en los campamentos de refugiados en Etiopía;
  - proporcionen servicios de asesoría psicosocial y por trauma, dirigidos a los retornados que han sobrevivido a violencia, traumas y abusos; y
  - fortalecen las oportunidades de educación y capacitación para los refugiados.

### D. Evaluación

Hasta la fecha, ninguno de los retornados ha reportado problemas con las autoridades etíopes al volver a establecerse en Etiopía. El Gobierno de Etiopía proporciona al ACNUR información periódica sobre la llegada de los retornados. La AARR, selecciona, registra y documenta a los retornados y el ACNUR supervisa estas actividades.

Sin embargo, ha sido difícil para el ACNUR encontrar la capacidad y los recursos adecuados para ayudar a los retornados, especialmente a las mujeres que han sufrido violencia sexual y de género (VSG) u otras formas de violencia durante su viaje. Además, muchos eritreos retornados decidieron no ir al campamento de refugiados, por lo que la AARR los considera residentes “ilegales” en las zonas urbanas de Etiopía.

## 8.4. Apoyar y monitorear la readmisión en los primeros países de asilo de quienes viajan en movimientos secundarios

El retorno y la readmisión de los solicitantes de asilo y refugiados en el primer país asilo puede originar una serie de preocupaciones de protección, en especial si los acuerdos de readmisión firmados entre los países de destino y los países de primer asilo no contienen salvaguardas de protección adecuadas. La readmisión y retorno de solicitantes de asilo a “terceros países seguros” puede ser muy problemática si los sistemas de asilo de estos países no están funcionando a cabalidad. La cooperación y el monitoreo transfronterizo pueden ayudar a identificar dichas preocupaciones, ayudar a los Estados a enfrentarlas y garantizar que los solicitantes de asilo sean referidos de forma correcta a los procedimientos de asilo y, si son reconocidos como refugiados, que se les conceda protección internacional.

### EUROPA CENTRAL: COOPERACIÓN Y MONITOREO TRANSFRONTERIZOS ENTRE LOS ACTORES HUMANITARIOS 2005 – 2008

#### A. Antecedentes y fundamentos

En 2005, el Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE) y el ACNUR apoyaron a las ONG en el desarrollo de un mecanismo para darle seguimiento a las prácticas de readmisión a lo largo de la frontera de Ucrania y sus vecinos de la Unión Europea. Las ONG estaban preocupadas porque a los solicitantes de asilo no se les había dado acceso al territorio y/o al procedimiento de asilo en aquellos países vecinos.

Se llevaron a cabo reuniones transfronterizas y se preparó un formulario para ser usado durante las actividades de monitoreo. El objetivo era identificar a las personas que habían tratado de solicitar asilo antes de ser retornadas a Ucrania y ayudar al ACNUR, el ECRE y las ONG a cabildear ante las autoridades ucranianas para lograr su protección. En vista de la prevista aplicación del acuerdo de readmisión de la UE y Ucrania y la existencia de acuerdos bilaterales de readmisión entre la UE y los Estados vecinos, el ACNUR, el ECRE y las ONG se reunieron de nuevo en 2008 para discutir tanto los problemas de protección que se plantean en el contexto del retorno como la readmisión de nacionales de terceros países a los Estados limítrofes de la UE, y cómo pueden abordarse mejor a través de una mayor cooperación transfronteriza.

#### B. Actores

- ECRE;
- Las ONG asociadas en Bielorrusia, Hungría, Moldavia y Polonia, Rumania, Eslovaquia y Ucrania; y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

- Mejoramiento de la red transfronteriza para ampliar el monitoreo de la readmisión y el retorno, para garantizar el acceso a la protección de casos individuales y obtener información general acerca del proceso de retorno y readmisión;
- Adopción de un protocolo para compartir información que ofrezca orientación sobre el tipo, formato y modalidades de información que se puede compartir en el monitoreo de las fronteras; y
- Acuerdo sobre la mejor manera de revisar y mejorar el uso de un “formulario de entrevista de readmisión” para recopilar e intercambiar información e intervenir en casos individuales.

### **D. Evaluación**

Este proyecto contribuyó a concientizar a los socios de las ONG sobre la situación de la protección en ambos lados de la frontera de la UE. También facilitó el intercambio de información a través de procedimientos formalizados y mejoró las estrategias de intervención para la protección en casos individuales. Ambas partes tienen ahora acceso a más información para facilitar su trabajo con las autoridades fronterizas, y los desarrollos y las tendencias de la readmisión son más fáciles de monitorear y reportar.

### **E. Más información**

**Anexo 10** – ACNUR, Formulario de entrevista de readmisión

## **Establecimiento de un mecanismo independiente de observación para el monitoreo de la readmisión en Ucrania y Moldavia**

La creación de un mecanismo independiente de observación para el monitoreo de la readmisión en Ucrania y Moldavia es parte de un proyecto de dos años iniciado por la OIM en abril de 2009.

El proyecto tiene como objetivo apoyar y supervisar el proceso de readmisión en Moldavia y Ucrania. El proyecto también tiene por objeto garantizar que el principio de no devolución sea respetado en el proceso de readmisión y que los solicitantes de asilo sean identificados y reciban asesoría legal y orientación iniciales.

El mecanismo independiente de observación incluye un equipo de monitoreo conjunto entre la OIM, el ACNUR, las ONG y la UE. El proyecto también incluye el monitoreo en algunas instalaciones de la guardia de fronteras a lo largo de la frontera occidental de Ucrania, en el aeropuerto de Kiev y en dos centros de detención de migrantes en Ucrania y uno en Moldavia.

## Referencias seleccionadas

### Documentos legales y de políticas

ACNUR, *Conclusión No. 58 (XL) del Comité Ejecutivo sobre el problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección*, 1989, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/0569.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0569.pdf).

ACNUR, *El concepto de “protección efectiva” en el contexto de los movimientos secundarios de refugiados y solicitantes de asilo: Resumen de las conclusiones de la Mesa Redonda de Expertos en Lisboa* (Mesa Redonda de Expertos Lisboa, 9-10 de diciembre de 2002), febrero de 2003, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/2229.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2229.pdf).

ACNUR, Grupo Central de la Convención Plus para abordar los movimientos secundarios irregulares de los refugiados y los solicitantes de asilo: Declaración conjunta de los copresidentes, 2005, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/46b6ee6a2.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/46b6ee6a2.html).

### Bibliografía

Legomsky, S., H., *Movimientos secundarios de refugiados y retorno de solicitantes de asilo a terceros países: El significado de la protección efectiva*, ACNUR Legal and Protection Policy Research Series, 2003, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/3e6cc63e4.html](http://www.unhcr.org/3e6cc63e4.html).

Phuong, C., *El concepto de la “protección efectiva” en el contexto de los movimientos secundarios irregulares y la protección en las regiones de origen*, Global Migration Perspectives No. 26, GCIM, 2005, disponible en inglés en:

[www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2026.pdf](http://www.gcim.org/attachements/GMP%20No%2026.pdf).

Zimmermann, S., “Movimientos secundarios irregulares a Europa: Buscando asilo más allá de la protección”, *Journal of Refugee Studies*, Vol. 22 No.1, 2009, pp. 74-96.



# Arreglos para el retorno de personas que no son refugiadas y opciones migratorias alternas

## CAPÍTULO 9





Introducción	255
Puesta en marcha del retorno de personas que no son refugiadas y opciones migratorias alternas: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios	257
<b>9.1. Retorno</b>	<b>259</b>
<b>9.1.1. Respetar el principio de no devolución en el proceso de retorno y garantizar el retorno seguro y digno</b>	<b>259</b>
Canadá: Evaluación de riesgos previa a la expulsión (PRRA)	259
<b>9.1.2. Capacitar a las autoridades nacionales</b>	<b>260</b>
Dinamarca y Estados miembros de la UE: Capacitación sobre operaciones de retorno dirigida a la Policía Nacional	261
<b>9.1.3. Promover y asistir el retorno voluntario y sostenible</b>	<b>261</b>
<b>9.1.3.1. Iniciativas integrales</b>	<b>262</b>
Programas de retorno voluntario asistido y reintegración (RVAR) de la OIM	262
Marruecos: Referencia para el retorno de solicitantes de asilo rechazados, OIM y ACNUR	264
ERCRI: Estudio sobre cómo apoyar el retorno sostenible en condiciones de seguridad y dignidad ( <i>herramienta operativa</i> )	264
<b>9.1.3.2. Acceso a información sobre el retorno y suministro de información sobre el país de origen</b>	<b>264</b>
Europa: Proyecto IRRiCO “Información sobre retorno y reintegración en los países de origen”	265
Europa: Proyecto sobre información del país de retorno (CRI)	265
Alemania: Centro de información para el retorno voluntario (ZIRF)	266
<b>9.1.3.3. Cooperación entre los países de acogida y los países de origen</b>	<b>266</b>
Plan de Acción Integral de Indochina (CPA)	267
Iniciativa de “Grupos temáticos” de la OIM entre países de Europa Occidental y del Cáucaso Sur	267
Georgia: Mejoramiento del retorno a Georgia desde el punto de vista operativo (ERGO)	268
Acuerdo tripartito sobre el retorno desde Suiza a Sri Lanka de solicitantes de asilo rechazados	270
Información sobre acuerdos de readmisión ( <i>herramienta operativa</i> )	271
<b>9.1.3.4. Orientación sobre las opciones de retorno</b>	<b>271</b>
Suiza: Consejería y asistencia para el retorno de solicitantes de asilo rechazados	271
<b>9.1.4. Asistencia para la reintegración</b>	<b>273</b>
Alemania, Suecia y los Países Bajos: Hacia una gestión integrada del retorno de casos en cadena	273

<b>9.1.5. Retorno de personas con necesidades específicas que no son refugiadas</b>	<b>274</b>
África Occidental: Programa para la protección y reinserción de menores no acompañados y separados	274
India: Rehabilitación y reinserción social de las víctimas de trata	276
Modelo de alianza entre las ONG y el sector empresarial	277
Vietnam: Red de reintegración para el fortalecimiento del retorno y la reintegración de mujeres y niños víctimas de trata	277
Directrices regionales para la repatriación de niños víctimas de trata en América Central ( <i>herramienta operativa</i> )	278
Manual de la OIM sobre la organización del retorno y la reintegración de personas vulnerables ( <i>herramienta operativa</i> )	278
<b>9.1.6. Monitoreo posterior al retorno</b>	<b>278</b>
Bielorrusia, Moldavia, Federación de Rusia y Ucrania: Monitoreo de retornos seguros y dignos y de las condiciones de detención	280
Aeropuerto de Kosovo: Monitoreo de retornos forzados	280
<b>9.2. Opciones migratorias como alternativas al retorno</b>	<b>281</b>
<b>9.2.1. Regularización</b>	<b>281</b>
<b>9.2.1.1. Procedimientos individuales</b>	<b>282</b>
Alemania: Comisión de casos difíciles	282
<b>9.2.1.2. Programas de regularización colectiva</b>	<b>284</b>
Tailandia: Programa de regularización temporal	284
Ejemplos de programas de regularización a gran escala	285
<b>9.2.2. Alternativas legales de migración</b>	<b>285</b>
Marco multilateral de la OIT sobre migración laboral ( <i>herramienta operativa</i> )	286
Compendio de buenas prácticas en acuerdos bilaterales para el trabajo temporal ( <i>herramienta operativa</i> )	286
Referencias seleccionadas	287

## Introducción

Un sistema efectivo de gestión de la migración proporciona soluciones para todas las personas que viajan dentro de los movimientos mixtos, incluyendo a quienes no son refugiados (en lo sucesivo, “personas que no son refugiadas”). Este grupo incluye a las personas que, según se ha determinado, no están en necesidad de protección internacional y no tienen razones humanitarias imperiosas para permanecer en el país de acogida (“solicitantes de asilo rechazados”), así como las personas que nunca han solicitado asilo. También pertenecen a este grupo las personas que han retirado sus solicitudes de asilo y quienes desean retornar a sus países de origen.

Proporcionar resultados efectivos y eficientes a las personas que no son refugiadas es esencial para mantener sistemas de asilo creíbles y evitar posteriores movimientos irregulares. Demostrar que el uso indebido del sistema de asilo no puede funcionar como la “puerta trasera” de las alternativas a la migración regular también sirve como una estrategia para disuadir la migración irregular y reducir los incentivos para el tráfico y la trata de personas.

El Plan de los 10 Puntos propone dos opciones para las personas que no son refugiadas: el retorno al país de origen o el acceso a otras alternativas de migración legal (es decir, regularización en el país de acogida o desplazarse legalmente a otro país). Debido a que esta última opción generalmente sólo está disponible para individuos con un perfil específico o en determinadas circunstancias, este capítulo se enfocará en el retorno. Sin embargo, también se proporcionan algunos ejemplos prácticos sobre las opciones migratorias alternas. Otros ejemplos de opciones migratorias alternas se proporcionan en el capítulo 7.

La sostenibilidad del retorno se garantiza mejor si las personas que no tienen derecho a permanecer en el país de acogida, regresan voluntariamente. La voluntariedad garantiza que el retorno se realiza de manera segura y digna. También es rentable para el Estado que efectúa el retorno. Varios países han desarrollado buenas prácticas para alentar y apoyar el retorno voluntario y sostenible. Estas incluyen: el suministro de información y orientación sobre las opciones de retorno y las circunstancias en los países de origen; la prestación de asistencia para la reintegración; y el monitoreo posterior al retorno. Algunos países también han creado iniciativas para garantizar que las necesidades específicas de grupos, como los niños no acompañados o separados, las personas con discapacidades y otros, se abordan durante el proceso de retorno.

La OIM es un actor muy importante en relación con el retorno voluntario y la reintegración de los migrantes. La OIM ha prestado asistencia a muchos gobiernos en la creación de programas de retorno migratorio y ha ayudado a que las personas retornen a sus lugares de origen de manera ordenada y humana. Otras organizaciones también han proporcionado apoyo y asistencia a determinadas operaciones de retorno voluntario. Aunque las personas que no son refugiadas suelen quedar excluidas del mandato del ACNUR, en varias ocasiones la Oficina ha respondido positivamente a las peticiones de los Estados y ha reconocido el impacto de las políticas y las prácticas de retorno en el sistema internacional de protección de los refugiados.

Aunque es necesario hacer consideraciones separadas al repatriar refugiados (ver el capítulo 7) o al retornar a refugiados y solicitantes de asilo a un primer país de asilo (ver el capítulo 8), algunos aspectos generales de gestión del retorno, que se describen en este capítulo, se aplican a todos los movimientos de retorno. De particular importancia es la necesidad de evitar la devolución y de promover el retorno voluntario, humano, digno y sostenible<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Los ejemplos prácticos contenidos en este capítulo incluyen recomendaciones efectuadas en la Mesa Redonda de Expertos No. 3 sobre el Plan de los 10 Puntos: "El retorno de las personas que no son refugiadas y opciones migratorias alternas", que se llevó a cabo en Ginebra, Suiza del 30 de noviembre al 01 de diciembre de 2009. Las recomendaciones efectuadas en la mesa redonda, así como otros documentos relacionados están disponibles en inglés en: <http://www.unhcr.org/4b9f99f7148.html>.

# Puesta en marcha del retorno de personas que no son refugiadas y opciones migratorias alternas: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

## Sugerencias para las partes interesadas

- Promover el retorno voluntario y sostenible y desarrollar campañas de información y estrategias de concientización para informar a los potenciales retornados sobre todas las opciones disponibles y sobre las circunstancias en los países de origen y los peligros de los movimientos irregulares.
- Fomentar alianzas con los actores pertinentes y crear los mecanismos adecuados de referencia.
- Capacitar a las autoridades y a los actores de la sociedad civil sobre la manera de asegurar retornos humanos y dignos, de conformidad con las normas de derechos humanos.
- Realizar evaluaciones de riesgos, cuando sean relevantes, antes del retorno para identificar las necesidades de protección internacional y garantizar el respeto del principio de no devolución.
- Participar en asesorías sobre el retorno, en respuestas realizadas particularmente para satisfacer las necesidades específicas de los retornados durante y después del proceso de retorno, y prestar monitoreo con posterioridad al retorno.
- Facilitar el retorno voluntario de aquellos que deseen retornar a sus países de origen.
- Alentar la participación de los repatriados en los planes de reintegración y supervisar las actividades de reintegración que beneficien a la persona y a la comunidad en el país de origen.
- Promover la cooperación entre los países de acogida y los países de origen con respecto al retorno y la reintegración.
- Concienciar sobre las opciones de migración regular basadas en los marcos migratorios, incluyendo la regularización o la continuación legal del desplazamiento, y explorar la creación de nuevos programas.

## El apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

- Apoyar las soluciones apropiadas para las personas que no son refugiadas con el fin de crear un espacio de protección para los refugiados.
- Apoyar a los Estados en sus esfuerzos por retornar a las personas que no son refugiadas, siempre que la participación de la Oficina sea plenamente coherente con su mandato humanitario de proteger a las personas necesitadas de protección internacional. La participación del ACNUR puede ser particularmente útil para promover y apoyar el retorno sostenible en las siguientes áreas: retorno de los apátridas; retorno a situaciones de postconflicto; y el retorno de las personas con necesidades específicas.

- Ayudar al país que realiza el retorno a verificar que los retornados no tienen necesidades de protección internacional y asumir una posición pública clara sobre la aceptabilidad del retorno en las circunstancias apropiadas.
- Informar, donde y cuando sea el caso, a los solicitantes de asilo de las opciones de retorno durante el procedimiento de asilo, y referir a los solicitantes de asilo rechazados a los actores pertinentes, como la OIM.
- Proporcionar información sobre el país de origen y facilitar el acceso a documentación de viaje.
- Buscar financiación para permitir que la OIM y otros socios creen o amplíen sus programas de retorno voluntario asistido y reintegración (RVAR).
- Desarrollar estrategias de colaboración con los actores principales para asistir y proteger a las personas con necesidades específicas (por ejemplo, víctimas de trata y niños no acompañados y separados).
- Negociar la inclusión de disposiciones de protección en los acuerdos de readmisión bilaterales y multilaterales.
- Crear mecanismos de monitoreo después del retorno en coordinación con los actores relevantes para identificar las necesidades de protección en los países de origen y monitorear la reintegración de personas con necesidades específicas, especialmente personas pertenecientes a grupos minoritarios.

## 9.1. Retorno

### 9.1.1. Respetar el principio de no devolución en el proceso de retorno y garantizar el retorno seguro y digno

Los procedimientos de asilo son el principal mecanismo para garantizar que las personas no sean devueltas a situaciones donde enfrentan un riesgo de persecución o de otro daño irreparable. Sin embargo, algunos individuos que están en el procedimiento de retorno no han tenido acceso a los procedimientos de asilo o, si lo han tenido, pudieron haberse desarrollado nuevos riesgos en el país de origen. Por lo tanto, es importante que el proceso de retorno incluya salvaguardas para garantizar el respeto del principio de no devolución. Los Estados han adoptado dos enfoques diferentes para evaluar los riesgos nuevos o no examinados: referir de nuevo al procedimiento de asilo o establecer un proceso independiente para el examen de estos riesgos en el marco del procedimiento de retorno (como se ilustra en el primer ejemplo del presente capítulo: Canadá: Evaluación de riesgos previa a la expulsión). Las preocupaciones acerca de que algunos retornados podrían abusar de este proceso con el fin de prolongar su estancia, se resuelven mejor a través de mecanismos eficientes de gestión procesal y de casos (como se señala en el capítulo 6).

#### CANADÁ: EVALUACIÓN DE RIESGOS PREVIA A LA EXPULSIÓN (PRRA) 2001 – PRESENTE

##### A. Antecedentes y fundamentos

El programa de evaluación de riesgos previa a la expulsión (PRRA, por sus siglas en inglés) valora las solicitudes de evaluación de riesgos antes de la ejecución de las órdenes de expulsión. El PRRA tiene por objeto defender el principio de no devolución y evaluar los eventuales riesgos asociados con el retorno al país de origen. Dos categorías de personas son elegibles para solicitar una PRRA:

- Solicitantes de asilo a quienes se les negó la condición de refugiado y que presentan una solicitud basada en un cambio de circunstancias; y
- Solicitantes que requieren protección por primera vez sobre la base de un allegado riesgo originado después de recibir una orden de expulsión debido a la contravención de las condiciones de permanencia en Canadá.

##### B. Actores

- Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC).

##### C. Acciones

- Todas las personas sujetas a una orden de deportación, incluyendo a los solicitantes de asilo rechazados que temen la persecución a su retorno, pueden solicitar una PRRA.
- Los riesgos evaluados durante la PRRA incluyen el riesgo de persecución según se define en la Convención de 1951, el riesgo de tortura, el riesgo para la vida o el riesgo de ser sometido a tratos o castigos crueles e inusuales.

- Para sustentar la PRRA de las solicitudes, los solicitantes de asilo rechazados sólo podrán presentar nuevas pruebas de riesgos que surgieron después de su audiencia inicial de asilo. Las personas que no hayan solicitado asilo no están limitadas por esta norma y pueden presentar cualquier documentación que sustente su solicitud de PRRA.
- Quienes aplican por primera vez a la PRRA no serán expulsados hasta la finalización de la evaluación del riesgo. Quienes repiten la PRRA pueden ser expulsados antes de una determinación, pero tienen derecho a una visa para retornar a Canadá si la aplicación prospera en última instancia.
- Si el CIC considera que el peticionario está en riesgo, este tiene derecho a un estatuto de “persona protegida” y, en muchos casos, puede llegar a solicitar la residencia permanente.
- Cuando una persona es excluida en virtud del artículo 1 (F) de la Convención de 1951 o por razones de seguridad o por delitos graves, una determinación positiva produce la suspensión de la deportación.
- Si los funcionarios de la PRRA encuentran que una persona no está en situación de riesgo, ésta sería expulsada, sin embargo, dicha persona puede recurrir a la Corte Federal de Canadá para una revisión judicial.

#### **D. Evaluación**

La PRRA, que es adelantada por una entidad gubernamental diferente a la responsable de realizar los retornos, es una importante garantía procesal en el procedimiento de retorno y ayuda a asegurar que el proceso de retorno no dé lugar a graves violaciones de los derechos humanos. Para mejorar la coherencia entre las oficinas regionales de la PRRA, la CIC llevó a cabo una evaluación formativa en el año 2008. La tasa de aceptación, sin embargo, es excepcionalmente baja (menos del 5 por ciento).

Evaluaciones de riesgo similares se llevan a cabo caso por caso, de una manera menos formal, en muchos países europeos.

#### **E. Más información**

El resultado de la PRRA está disponible en la página Web del CIC en: [www.cic.gc.ca](http://www.cic.gc.ca).

### **9.1.2. Capacitar a las autoridades nacionales**

El respeto de los derechos y la dignidad humana de los repatriados durante el proceso de retorno puede ser un reto, especialmente en el caso de los retornos forzados. El desarrollo de directrices y capacitación para agentes del orden público pueden promover una mejor comprensión de los estándares legales y políticos, así como las herramientas adecuadas para manejar situaciones difíciles de modo que sean respetados los derechos y la dignidad de los repatriados. La capacitación también puede proporcionar fundamentos a las autoridades nacionales para identificar a las personas con necesidades específicas y crear canales adecuados para la referencia. (Ver capítulos 3, 5 y 6).

## DINAMARCA Y ESTADOS MIEMBROS DE LA UE: CAPACITACIÓN SOBRE OPERACIONES DE RETORNO DIRIGIDA A LA POLICÍA NACIONAL 2008 – 2009

### A. Antecedentes y fundamentos

Este proyecto del Consejo Danés para Refugiados (DRC), la Policía Nacional de Dinamarca y el Consejo Holandés para Refugiados tiene como objetivo desarrollar el conocimiento y la capacidad de algunas autoridades nacionales de la UE responsables de la preparación y ejecución de las operaciones de retorno. Este proyecto trata de garantizar la sostenibilidad del retorno mediante el aumento de los retornos voluntarios, garantizando el respeto de los derechos de los retornados y haciendo hincapié en la dignidad humana de los repatriados en el proceso de retorno.

### B. Actores

- Policía Nacional de Dinamarca;
- DRC; y
- Consejo Holandés para Refugiados.

### C. Acciones

- Realización de capacitaciones para funcionarios policiales, basadas en un plan de estudios desarrollado en cooperación con el DRC y la Policía Nacional de Dinamarca;
- Llevar a cabo sesiones de “formación de formadores” (FdF) sobre temas de retorno y realizar un taller de evaluación para mejorar los modelos de formación; y
- Desarrollar material internacional de capacitación y un informe sobre buenas prácticas en la preparación y ejecución de las operaciones de retorno, con base en el plan de estudios de formación y en la experiencia práctica de la capacitación a la Policía Nacional de Dinamarca, y distribuir este material a todas las autoridades de los Estados miembros de la UE que participan en operaciones de retorno y a determinadas organizaciones de la sociedad civil.

### D. Evaluación

El proyecto respondía a la necesidad de desarrollar la capacidad de las autoridades nacionales de los Estados miembros de la UE y de garantizar la efectiva preparación y ejecución de las operaciones de retorno, dentro del respeto de los derechos humanos y la dignidad de los repatriados. El proyecto y la capacitación recibieron respuestas positivas, incluso de la Policía Nacional de Dinamarca. Está prevista una segunda sesión de formación para los nuevos oficiales de la Policía Nacional de Dinamarca.

### E. Más información

Disponible en el sitio Web del DRC: [www.drc.dk](http://www.drc.dk).

### 9.1.3. Promover y asistir el retorno voluntario y sostenible

Para los países que realizan el retorno, el retorno voluntario generalmente es más rentable y menos engorroso a nivel administrativo que el retorno forzado. Los países de origen también prefieren el retorno voluntario, ya que ayuda a garantizar que los derechos de sus ciudadanos sean respetados y evita el estigma de retorno forzado. El retorno voluntario puede ser promovido y apoyado de muchas

maneras, desde el apoyo previo al retorno hasta el monitoreo posterior al retorno. Entre las actividades que han demostrado ser particularmente útiles se encuentran:

- Creación de mecanismos de referencia apropiados para las agencias que asisten el retorno voluntario en el país de acogida;
- Suministro de información y orientación sobre las opciones de retorno;
- Difusión de la información de país de origen precisa y actualizada; y
- Prestación de asistencia para la reintegración.

### 9.1.3.1. *Iniciativas integrales*

## PROGRAMAS DE RETORNO VOLUNTARIO ASISTIDO Y REINTEGRACIÓN (RVAR) DE LA OIM 1979 – PRESENTE



### A. Antecedentes y fundamentos

El RVAR es un área donde la OIM tiene sólida pericia. Desde 1979, las actividades de la OIM en RVAR han crecido hasta incluir más de 100 proyectos, ayudando a las personas a retornar a aproximadamente 160 países en todo el mundo. En la última década, la OIM ha prestado asistencia a casi 3,5 millones de migrantes para retornar voluntariamente a sus países de origen.

Los programas RVAR tienen como fin apoyar el retorno ordenado, humano y económico y la reintegración de los migrantes que no pueden o no quieren permanecer en sus países de acogida y quienes desean retornar voluntariamente a sus países de origen. La OIM implementa la RVAR en cada vez más países de acogida y de tránsito y apoya las actividades de reintegración en muchos países de origen. Las condiciones en las que se presta asistencia y la naturaleza y el monto de los recursos puestos a disposición para el retorno de migrantes y el apoyo a su reintegración varían de país a país.

### B. Actores

- OIM; así como
- Contrapartes nacionales y una red de socios tanto en los países de acogida como en los países de origen.

### C. Acciones

Las actividades de la OIM en RVAR se han desarrollado para responder a las necesidades humanitarias de los migrantes y facilitar retornos dignos y seguros. Cada programa de RVAR consta de tres elementos esenciales:

- asistencia previa a la salida;
- asistencia de transporte; y
- asistencia posterior a la llegada.

Esta asistencia se proporciona a solicitantes de asilo rechazados, migrantes en situación irregular, migrantes varados en tránsito, estudiantes varados y otras personas en circunstancias similares. Los programas de RVAR de la OIM están a disposición de todos los migrantes en situación irregular en un país en particular o se adaptan a las necesidades particulares de determinados grupos, incluidos los migrantes con necesidades específicas (por ejemplo, víctimas de trata).

La asistencia de la OIM habitualmente incluye la difusión de información sobre las posibilidades de retorno, el suministro de información del país de origen, la referencia a los servicios disponibles, la organización del viaje al lugar de origen (incluyendo documentación de viaje y acompañamiento) y un limitado apoyo para la reinserción en el país de origen. La asistencia también puede incluir la identificación de los perfiles de los grupos objetivo y el suministro de información de retorno y orientación a los potenciales retornados, así como asistencia médica, asistencia para la recepción y la reintegración a largo plazo, con el fin de facilitar el retorno sostenible (por ejemplo, apoyo para la formación profesional, actividades generadoras de ingresos, etc.).

La mayoría de los programas de RVAR de la OIM incluyen un componente de evaluación. Asimismo, la OIM ofrece apoyo técnico y de otro tipo a los gobiernos con el fin de mejorar la gestión de los casos que retornan y facilitar el diálogo sobre la migración de retorno entre los países de origen, tránsito y destino.

Los “Relatos de retorno de la OIM” ofrecen un retrato de los retornados que han accedido a compartir sus experiencias sobre la asistencia para el retorno y la reintegración que recibieron a través de los programas RVAR de la OIM<sup>2</sup>.

#### **D. Evaluación**

Los programas de RVAR adoptan un enfoque de cooperación a través de la participación de los países de origen, tránsito y destino, a fin de establecer alianzas para mejorar la gestión de los retornos dentro de los marcos generales de la migración. La cooperación entre las diversas partes, que se inició en el contexto del retorno voluntario, constituye una plataforma de debate sobre, entre otras cosas, las posibilidades de crear y facilitar canales legales de migración. De este modo, aumenta el valor positivo de la gestión migratoria coordinada, incluyendo las opciones de retorno voluntario.

Los componentes previos a la salida, de transporte y posteriores al arribo, junto con la asistencia para la reintegración, contribuyen a la sostenibilidad de los retornos, en beneficio de los migrantes y de los Estados. La experiencia de la OIM también demuestra que los programas de RVAR son más efectivos si la información sobre las opciones de retorno voluntario se proporciona a los solicitantes de asilo en una fase temprana del procedimiento de asilo.

#### **E. Más información**

Más información sobre los programas RVAR y una visión general de los proyectos específicos de cada país, disponible en inglés en:

[www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/regulating-migration/return-assistance-migrants-governments](http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/by-theme/regulating-migration/return-assistance-migrants-governments).

Nota: El Fondo Global de Asistencia (GAF, por sus siglas en inglés) de la OIM es un mecanismo mundial de referencia, evaluación y asistencia rápida para el retorno y/o reintegración de las víctimas de trata varadas que no pueden acceder o no son elegibles para la asistencia en virtud de los programas de RVAR y/o programas de asistencia para la reintegración.

<sup>2</sup> Ver, por ejemplo, OIM, *Relatos de retorno: Irak*, 2010, disponible en inglés en: <http://www.iomlondon.org/doc/stories/Iraq%20SoRs%20Nov%202010.pdf>.

## Marruecos: Referencia para el retorno de solicitantes de asilo rechazados, OIM y ACNUR 2008 – Presente

La oficina del ACNUR en Marruecos refiere sistemáticamente a los solicitantes de asilo rechazados para que reciban asistencia del programa de la OIM “retorno voluntario asistido y reintegración de migrantes irregulares en Marruecos a sus países de origen” (Programa RVAR). También son referidos a la OIM los solicitantes de asilo que ya no desean continuar sus solicitudes de asilo y que deciden retornar voluntariamente a sus países de origen.

En julio y agosto de 2009, la OIM llevó a cabo una evaluación sobre 41 repatriados en Guinea, Senegal y Congo-Brazzaville. Los resultados revelaron que el 76 por ciento de los retornos fueron sostenibles y el 88 por ciento de los beneficiarios expresaron su intención de permanecer en sus lugares de origen, luego de su exitosa reintegración.

**Anexo 1** – OIM, Fiche Bilan du Programme de retour volontaire assisté de migrants en situation irrégulière au Maroc et de réinsertion dans leur pays d’origine, Avril (disponible en francés)<sup>3</sup>

## ERCRI: Estudio sobre cómo apoyar el retorno sostenible en condiciones de seguridad y dignidad 2009



El Iniciativa de retorno de la Cruz Roja europea (ERCRI, por sus siglas en inglés) publicó un estudio, cuyos resultados ofrecen un modelo de buenas prácticas en los acuerdos de retorno. Este estudio también proporcionó al CICR y la FICR, así como a los gobiernos y las instituciones de la UE, recomendaciones para el desarrollo de las capacidades las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja en materia de retorno, para mejorar la coordinación de las actividades de retorno y para complementar las actividades implementadas para la gestión del retorno por los Estados miembros de la UE y otros actores relevantes.

**Anexo 2** – ERCRI: *Estudio sobre cómo apoyar el retorno sostenible en condiciones de seguridad y dignidad*, 2009

### 9.1.3.2. Acceso a información sobre el retorno y suministro de información sobre el país de origen

Paquetes de información y orientación integral, que incluyen información sobre el retorno, garantizan que las personas sean conscientes de sus opciones y puedan tomar decisiones informadas. Como se indica en el capítulo 4, es importante que esta información sea proporcionada tan pronto como sea posible después de la llegada. Sin embargo, el acceso permanente a la información sobre el retorno, a través de distintos procedimientos, también es esencial, ya que puede alentar el retorno de las personas que están en otras fases del procedimiento y que no

<sup>3</sup> El ACNUR y la OIM han presentado un proyecto conjunto de dos años de duración sobre la cooperación para el desarrollo española, con el fin de apoyar la creación de una estrategia integral de gestión de la migración y un programa de fortalecimiento institucional del asilo.

tienen la posibilidad de legalizar su estancia. Para evitar cualquier ambigüedad, la información sobre el retorno proporcionada a los solicitantes de asilo, en general, establece claramente que las personas necesitadas de protección internacional tendrán la oportunidad de buscar y recibir asilo.

Después de que ha sido tomada la decisión de retornar, la prestación continua de información actualizada sobre el país de origen, incluida la información sobre las condiciones socioeconómicas, ayudará al individuo a prepararse para su retorno y reintegración. La participación de los repatriados en la planificación de la reintegración puede garantizar que la asistencia se adapta a las necesidades y habilidades específicas.

### **Europa: Proyecto IRRICO** **“Información sobre retorno y reintegración en los países de origen”** **2007 – Presente**

El Proyecto IRRICO, titulado “Información sobre el retorno y la reintegración en los países de origen”, que fue iniciado por la OIM en 2007, desarrolló un enfoque común para la recopilación, consolidación e intercambio de información sobre los países de origen a fin de garantizar que los migrantes reciban información confiable y actualizada sobre las posibilidades de retorno y reintegración, así como sobre las condiciones socioeconómicas en el país de origen.

En el marco del Proyecto IRRICO II, titulado “Enfoque mejorado e integrado respecto a la información sobre el retorno y la reintegración en los países de origen”, las hojas informativas de país proporcionaron una visión general de la situación en un determinado país de origen, así como una lista de datos de contacto de organizaciones y proveedores de servicios relevantes. La información sobre el retorno y la reintegración se almacena en una base de datos, lo que facilita el intercambio de consultas individuales entre las oficinas de la OIM. Las estrategias de comunicación se centran en la diáspora de los repatriados en países receptores seleccionados. Las actividades de divulgación en los países de acogida informan a los consejeros de los migrantes y retornados sobre las opciones de retorno, además ofrecen sesiones de información, folletos y carteles en varios idiomas. El sitio Web público del proyecto proporciona fácil acceso a la información sobre las posibilidades de retorno y reintegración en casi 20 países.

**Anexo 3** – OIM, Guía práctica sobre el suministro de información sobre retorno y reintegración en los países de origen, 2010

Más información en: <http://irrico.belgium.iom.int>.

### **Europa: Proyecto sobre información del país de retorno (CRI)** **2009 – 2010**

Una red de ONG europeas y organizaciones populares en determinados países de origen puso en marcha el Proyecto sobre información del país de retorno (CRI, por sus siglas en inglés) con el fin de recopilar información sobre determinados países de origen y sobre las posibilidades de reintegración en estos países. El objetivo del proyecto era facilitar el suministro de información a migrantes, refugiados y solicitantes de asilo.

La información es accesible a través de informes de los países, hojas informativas por país y presentaciones. Se proporciona asesoría sobre el retorno a través de un servicio telefónico informativo. Como seguimiento al proyecto, el Consejo Flamenco para los Refugiados en Bélgica implementó un proyecto nacional de información sobre el retorno titulado “CRI-Bélgica” en colaboración con Caritas Internacional. La información proporcionada a través del proyecto CRI se extrae de múltiples fuentes y los rangos de metodología de la investigación se toman de pesquisas generales aplicadas (artículos académicos de estudios empíricos) recolectadas por diversos actores (actores nacionales y regionales en los países de origen y de destino).

**Anexo 4** – Henau, S., *Un manual temático: El caso del “Proyecto de información sobre el país de retorno y grupos vulnerables”*, Proyecto CRI, 2009

Más información disponible en: [www.cri-project.eu](http://www.cri-project.eu).

### **Alemania: Centro de Información para el Retorno Voluntario (ZIRF) 2006 – Presente**

El Centro de Información para el Retorno Voluntario (ZIRF, por sus siglas en alemán) fue desarrollado a mediados de 2003 por la Oficina Federal de Migración y Refugiados en Alemania. El ZIRF proporciona información pertinente a los repatriados y las autoridades federales sobre el retorno voluntario y los programas de asistencia, así como posibilidades de asesoría en toda Alemania y los contactos de las agencias pertinentes que participan en el proceso de retorno.

El ZIRF mantiene una amplia colección de información pertinente y actualizada sobre el retorno asistido, las condiciones en los países de origen y tránsito, así como la integración en Alemania. Un foro de expertos compuesto por jueces, académicos, abogados y ONG analiza la información recopilada y proporciona asesoramiento y orientación en materia de asilo, protección de los refugiados y migración. Las hojas informativas por país sobre la situación general en los países de origen, que incluyen la atención en salud, el mercado laboral y la vivienda, han sido preparadas y puestas a disposición para una amplia audiencia. El ZIRF responde consultas de las agencias de consejería y las autoridades públicas sobre las opciones disponibles de retorno, y las consultas individuales se recogen en la base de datos del ZIRF, que está disponible en la página Web de la Oficina Federal de Migración y Refugiados.

**Anexo 5** – Oficina Federal de Migración y Refugiados de Alemania, Nota informativa sobre el Centro de Información para el Retorno Voluntario (ZIRF), 2009

#### **9.1.3.3. Cooperación entre los países de acogida y los países de origen**

La cooperación entre el Estado de acogida y el país de origen puede ayudar a garantizar que el retorno se lleva a cabo de manera ordenada, digna y predecible. El retorno de las personas que no son refugiadas está en la agenda de muchos procesos consultivos regionales (como se señala en el capítulo 1). La cooperación podría incluir la evaluación del impacto del retorno en el país de origen y la prestación de apoyo financiero, incluso a las comunidades locales. Los Estados suelen formalizar acuerdos operativos sobre el retorno a través de acuerdos bilaterales de readmisión. Estos acuerdos, con frecuencia, se unen a la asistencia para el desarrollo y otras ayudas financieras para los países de origen.

## Plan General de Acción de Indochina (CPA) 1988 – 1997

El retorno de las personas que no eran refugiadas fue un elemento fundamental del Plan General de Acción de Indochina (CPA, por sus siglas en inglés). Este ayudó a fortalecer el proceso de asilo y a identificar las soluciones adecuadas para estas personas de conformidad con las normas internacionales.

El memorando de entendimiento firmado entre el ACNUR y Vietnam facilitó la repatriación y la readmisión de los vietnamitas sin necesidades de protección internacional. La OIM llevó a cabo un reconocimiento médico, proporcionó asistencia de transporte y facilitó el retorno de los migrantes a sus países de origen de manera segura y ordenada.

Ver el capítulo 1 para más detalles sobre el CPA.

## INICIATIVA DE “GRUPOS TEMÁTICOS” DE LA OIM ENTRE PAÍSES DE EUROPA OCCIDENTAL Y EL CÁUCASO SUR 2001 – PRESENTE



### A. Antecedentes y fundamentos

La OIM promueve procesos regionales entre los países de origen, tránsito y destino. Un ejemplo es la “iniciativa de grupos temáticos” bilateral para los países del Cáucaso Sur y de Europa Occidental. La iniciativa de grupos temáticos proporciona una plataforma para las reuniones consultivas entre los representantes de los ministerios interesados para discutir las actividades prácticas y concretas para la gestión del retorno.

### B. Actores

- Países de origen en el Cáucaso Sur (Armenia, Azerbaiyán y Georgia);
- Países de destino en Europa Occidental (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Suecia y Suiza); y
- OIM.

### C. Acciones

La primera fase de la iniciativa de grupos temáticos comenzó en el período 2001 a 2002. El propósito de esta fase inicial del proceso fue:

- incrementar la cooperación efectiva en el retorno de los solicitantes de asilo rechazados y los migrantes en situación irregular;
- facilitar el retorno voluntario y la reintegración de los retornados a través del fortalecimiento institucional en los países de origen; y
- crear mecanismos para prevenir la migración irregular, incluyendo campañas de información en el Cáucaso Sur.

La segunda fase de la iniciativa, en vigor desde 2006, se centra en las discusiones sobre la apertura de vías regulares de migración (incluidos los planes de migración laboral). El propósito de la segunda fase es desarrollar un enfoque integrado para:

- promover la migración legal a través del fortalecimiento institucional nacional y el diálogo interregional;

- crear centros de recursos sobre migración como base para la divulgación y difusión de información sobre el empleo de extranjeros y nacionales y las condiciones de vida y de trabajo en el extranjero, así como la prestación de asesoría jurídica a los grupos involucrados;
- permitir al Centros de recursos sobre migración y a los actores locales llevar a cabo encuestas y estudios de referencia y de seguimiento sobre los flujos migratorios regulares e irregulares y las posibilidades de reintegración;
- mejorar las habilidades de gestión de la migración laboral de los funcionarios gubernamentales y representantes del sector privado mediante la realización de talleres de capacitación sobre las normas internacionales; y
- desarrollar actividades para la promoción del empleo de trabajadores a nivel nacional e internacional, y prevenir el abuso en la contratación.

#### D. Evaluación

La iniciativa de grupos temáticos proporciona un foro para facilitar la cooperación técnica entre las autoridades que gestionan la migración en Europa y el Cáucaso Sur. Como resultado del proyecto, cada país en Cáucaso Sur ha establecido mecanismos especiales dentro de sus ministerios para facilitar la coordinación con sus homólogos europeos y para difundir información y brindar asesoría a los retornados. El proceso de grupos temáticos ha fortalecido los beneficios de las migraciones interregionales y los diálogos de gestión del asilo en los países de origen y tránsito de la región del Cáucaso Sur y los Estados receptores de la UE, así como los que no son miembros de la UE (por ejemplo, Suiza).

## GEORGIA: MEJORAMIENTO DEL RETORNO DESDE EL PUNTO DE VISTA OPERATIVO (ERGO) 2009 – 2011

### A. Antecedentes y fundamentos

Varios Estados miembros de la UE están negociando acuerdos de readmisión con Georgia. El Proyecto de mejoramiento del retorno a Georgia desde el punto de vista operativo, ERGO (“Proyecto ERGO”) tiene por objeto apoyar a Georgia en el desarrollo de mecanismos para el retorno digno y sostenible y para la reintegración, ya sean espontáneos o basados en acuerdos de readmisión<sup>4</sup>.

### B. Actores

- Consejo Danés para los Refugiados (DRC);
- Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (CIDPM);
- Gobierno de Georgia (Ministerio de Refugiados y Alojamiento, Ministerio de Asuntos Exteriores, Ministerio del Interior, Agencia de Registro Civil del Ministerio de Justicia);

<sup>4</sup> Ver también, Cooperación bilateral entre la República Checa y Georgia, que ofrece oportunidades para solicitantes de asilo rechazados, migrantes irregulares y migrantes varados en el retorno a Georgia, que incluye: proyectos ejecutados por la OIM sobre retornos voluntarios asistidos (RVA); oportunidades de migración legal y campañas de información sobre los peligros de la migración irregular; y asistencia para la reintegración de los repatriados representada en asesoría laboral, referencia a los proveedores de servicios, formación vocacional, inserción laboral y desarrollo de pequeñas empresas. Más información está disponible en inglés en: [www.iom.int/jahia/Jahia/activities/regulating-migration/return-assistance-migrants-governments/georgian-migrants](http://www.iom.int/jahia/Jahia/activities/regulating-migration/return-assistance-migrants-governments/georgian-migrants).

- Asociación de Jóvenes Abogados de Georgia; y
- Estados miembros de la UE participantes: Polonia y Países Bajos.

El ACNUR y el Consejo de Ciudadanía y Migración de Estonia son socios en el proyecto.

### C. Acciones

El proyecto ERGO está formado por dos componentes principales.

- Apoyo para el desarrollo de un modelo de mecanismos de readmisión y reintegración para mejorar la cooperación bilateral entre las autoridades competentes en Georgia y cada uno de los Estados participantes de la UE:
  - crear una red de puntos focales para mejorar el conocimiento sobre los respectivos métodos de trabajo;
  - garantizar un enfoque sobre el retorno y la reintegración basado en derechos; y
  - monitorear cada caso de retorno según los acuerdos de readmisión establecidos y realizar evaluaciones conjuntas con el fin de elaborar un manual sobre opciones de buenas prácticas y políticas.
- Apoyo para la implementación práctica de políticas y procedimientos de readmisión y reintegración:
  - llevar a cabo capacitación en fortalecimiento institucional para el personal del gobierno y las ONG locales;
  - crear un grupo de trabajo formado por instituciones del Gobierno de Georgia, ONG, organizaciones internacionales y académicos de Georgia para explorar las posibilidades de asistencia para la reintegración de los potenciales repatriados;
  - desarrollar servicios de información para los georgianos que residen actualmente en la UE;
  - reunir y difundir información actualizada sobre las opciones de retorno, los derechos de los repatriados, la readmisión y la reintegración en los países de origen de los potenciales retornados;
  - crear un “paquete de asistencia para la reintegración” adaptado a los retornados, que consista en asistencia jurídica gratuita, apoyo psicosocial y asesoría;
  - promover campañas de información para aumentar el conocimiento sobre las opciones de retorno y disminuir el estigma asociado con los repatriados; y
  - elaborar un manual de asistencia a los repatriados para los organismos gubernamentales.

### D. Evaluación

El proyecto ERGO adoptó un enfoque integrado y basado en derechos con el fin de ayudar al Gobierno de Georgia con los procedimientos de reintegración y de prestar asistencia a los retornados con el apoyo de actores de la sociedad civil. El programa está aún en fase de ejecución. Se prevé que el proyecto contribuirá a la negociación y aplicación práctica de las políticas y los procedimientos de readmisión mediante el establecimiento de relaciones de trabajo sostenibles entre cada uno de los Estados participantes de la UE y el Gobierno de Georgia. El proyecto ERGO se evaluará de forma periódica durante su ejecución y el conjunto de herramientas prácticas desarrolladas en el marco del proyecto servirá como modelo para ayudar al Gobierno de Georgia y crear mecanismos de apoyo para la reintegración exitosa de los retornados.

## E. Más información

Disponible en inglés en: [www.icmpd.org/692.html?&no\\_cache=1&tx\\_icmpd\\_pi1\[article\]=1387&tx\\_icmpd\\_pi1\[page\]=1389](http://www.icmpd.org/692.html?&no_cache=1&tx_icmpd_pi1[article]=1387&tx_icmpd_pi1[page]=1389).

## ACUERDO TRIPARTITO SOBRE EL RETORNO DESDE SUIZA A SRI LANKA DE SOLICITANTES DE ASILO RECHAZADOS 1994 – 1996

### A. Antecedentes y fundamentos

Sobre la base de un acuerdo bilateral firmado entre los Gobiernos de Suiza y Sri Lanka, se celebró un acuerdo tripartito en febrero de 1994 con el ACNUR para el retorno de solicitantes de asilo rechazados desde Suiza a Sri Lanka durante el período 1994-1996.

### B. Actores

- Gobierno de Sri Lanka;
- Gobierno de Suiza; y
- ACNUR.

### C. Acciones

El acuerdo tripartito incluye los siguientes elementos:

- Reiteración de los principios de seguridad y dignidad en el retorno;
- Asistencia financiera proporcionada por el Gobierno de Suiza a los repatriados;
- Emisión de documentos de viaje válidos para todos los repatriados antes de la salida, además de los documentos necesarios de residencia a su retorno;
- Aplicación de un proceso de retorno gradual;
- Garantía de que los repatriados no serán forzados a retornar a zonas minadas;
- Posibilidad de que los repatriados residan en centros temporales de acogida en Sri Lanka, administrados por la Cruz Roja de Sri Lanka; y
- El ACNUR, como enlace entre los retornados y los dos gobiernos, será responsable de atender, bajo petición, los problemas de los repatriados y, a tal fin, también facilitará acuerdos entre los dos gobiernos para compartir información y cooperar con el ACNUR.

### D. Evaluación

El acuerdo tripartito facilitó el retorno sistemático y ordenado de un número gestionable de personas, en lugar de retornos repentinos y a gran escala. Las ONG suizas reconocieron los beneficios de la participación del ACNUR en el marco general de protección, en particular con respecto a las prácticas de deportación. En Sri Lanka, el acuerdo tripartito facilitó el trato favorable de los repatriados, puesto que garantizó la retención, o adquisición, de los documentos personales necesarios y evitó previas preocupaciones sobre la detención prolongada al momento de la llegada. El monitoreo ad hoc realizado por el ACNUR ha contribuido a mejorar las perspectivas de la reintegración y el bienestar psicológico de los retornados. Sin embargo, los mecanismos de monitoreo fueron criticados por no ser suficientemente efectivos. Sólo un número limitado de nacionales de Sri Lanka fueron retornados en virtud del acuerdo y se presentaron algunos casos de retornos involuntarios.

## E. Más información

**Anexo 6** – Acuerdo entre Suiza y Sri Lanka sobre el retorno de nacionales de Sri Lanka que han sido rechazados en los procedimientos relativos a la concesión de asilo en Suiza, 1994

### Información sobre acuerdos de readmisión



La información sobre acuerdos de readmisión se encuentra disponible en la base de datos del Proyecto Migración de retorno hacia el Magreb (MIREM) del Instituto Universitario Europeo. La base de datos proporciona un inventario de los acuerdos bilaterales celebrados por cada uno de los 27 Estados miembros de la UE durante la última década.

Para más detalles, consultar: [www.mirem.eu/datasets/agreements/](http://www.mirem.eu/datasets/agreements/).

Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, Acuerdos de readmisión: Un mecanismo para el retorno de migrantes irregulares, 2010, disponible en inglés en: [www.unhcr.org/refworld/docid/4bdadc1c3.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4bdadc1c3.html).

#### 9.1.3.4. Orientación sobre las opciones de retorno

La orientación sobre el retorno es necesaria en diferentes etapas: Al llegar al país de acogida, durante los procedimientos de inmigración o el procedimiento de asilo y después de que se ha emitido una orden de retorno o expulsión. Esto requiere una mayor cooperación entre las autoridades de asilo, los actores de la sociedad civil y los principales organismos que se especializan en los procedimientos de retorno.

## SUIZA: CONSEJERÍA Y ASISTENCIA PARA EL RETORNO DE SOLICITANTES DE ASILO RECHAZADOS 1996 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

La Oficina Federal de Migración y Refugiados de Suiza inició un programa integral para facilitar el retorno voluntario de los solicitantes de asilo rechazados y para proporcionarles asistencia para su reintegración.

El programa tiene como objetivos:

- asegurar una mejor gestión de la migración a nivel internacional;
- promover el retorno ordenado, voluntario y rentable, y reducir la necesidad de forzar retornos a nivel federal; y
- alentar a los países de origen a readmitir a sus nacionales y mejorar las condiciones para la reintegración sostenible.

Un elemento esencial del programa es la prestación de consejería y asistencia para el retorno a nivel federal y de cantones locales.

## B. Actores

- Organizaciones internacionales, en particular la OIM;
- ONG locales;
- Cantones de Suiza;
- Oficina Federal de Migración y Refugiados (BAMF, por sus siglas en alemán) y otros organismos federales de Suiza; y
- Swiss REPAT-IOM Movement (SIM).

## C. Acciones

- La BAMF implementa programas del Gobierno para la consejería y asistencia del retorno voluntario desde Suiza.
- El SIM ofrece servicios de transporte, acompañamiento médico y recepción en el país de origen.
- La Oficina de la OIM en Berna se encarga de la creación de oficinas de orientación sobre el retorno en los Cantones suizos para proporcionar información integral sobre el retorno y la asistencia disponible para solicitantes de asilo rechazados que deseen retornar voluntariamente a sus países de origen.
- El Fondo de Información para el Retorno (RIF, por sus siglas en inglés), creado por la OIM en 2002, proporciona al BAMF y a los consejeros sobre retorno en los Cantones suizos y en los centros de acogida, información adecuada y oportuna sobre el retorno para apoyar el retorno voluntario y la reintegración basándose en las circunstancias socioeconómicas en determinados países de origen.
- Las ONG locales (por ejemplo, la Cruz Roja Suiza) han implementado proyectos piloto para alentar a más Cantones suizos a abrir sus mecanismos de orientación y asistencia para el retorno dirigidos a personas en situación irregular, y a monitorear el retorno de los solicitantes de asilo rechazados y los migrantes, independientemente de su estatuto.

## D. Evaluación

La consejería se ha convertido en un importante componente del programa integral de asistencia al retorno y la reintegración de Suiza. Los consejeros en los Cantones suizos y los centros de recepción de asilo afrontan un creciente número de complejos casos relativos a personas con necesidades específicas. También requieren información detallada sobre la situación en el país de origen. La oficina de la OIM en Berna recopila información precisa y actualizada sobre el retorno a través de una red de oficinas en el terreno de la OIM y sus socios locales en los países de origen. Esta información se pone a disposición de los consejeros para que informen a los potenciales retornados sobre las opciones de retorno y las oportunidades de reintegración. Desde la creación del proyecto RIF, han sido respondidas alrededor de 2.800 consultas individuales referentes a 70 países de origen. El proyecto RIF permite que el BAMF prepare, organice y apoye de mejor manera el retorno, y recurra a los consejeros para transferir información a los potenciales retornados. En algunos casos, se proporciona a los retornados un estipendio para la reintegración, basándose en información recopilada a través del proyecto RIF.

## E. Más información

Disponible en alemán en: [www.ch.iom.int/programme/rif.html](http://www.ch.iom.int/programme/rif.html).

## 9.1.4. Asistencia para la reintegración

La asistencia para la reintegración que se adapta al perfil de la persona y a la situación del país, incluyendo las circunstancias sociales y económicas, contribuye a la sostenibilidad del retorno. La asistencia para la reintegración puede incluir formación vocacional, capacitación laboral, subsidios de educación, asistencia con planes de pequeña empresa y préstamos para desarrollar negocios o microempresas. Generalmente, han sido más exitosos los programas de formación profesional y los subsidios para el desarrollo de negocios o microempresas en el país de origen que los pagos fijos. Se han conseguido buenos resultados cuando la asistencia se ofrece tanto al individuo como a la comunidad donde retorna.

### ALEMANIA, SUECIA Y LOS PAÍSES BAJOS: HACIA UNA GESTIÓN INTEGRADA DEL RETORNO DE CASOS EN CADENA 2006 – PRESENTE

#### A. Antecedentes y fundamentos

El proyecto, titulado “Hacia un retorno integrado: Gestión de los casos en cadena”, tiene como objetivo promover la sostenibilidad del retorno, tanto voluntario como obligatorio, de las personas a sus respectivos países de origen. Su objetivo es mejorar la cooperación entre Alemania, Suecia y los Países Bajos y establecer redes de instituciones para asistir el proceso de retorno. El componente de capacitación garantiza que quienes gestionan los casos tengan las habilidades y la pericia necesarias para asistir a los retornados en el desarrollo de planes de reintegración.

#### B. Actores

Instituciones de los países de acogida: Alemania, Suecia y los Países Bajos:

- Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit, Alemania (AGEF);
- Centraal Orgaan opvang asielzoekers, Países Bajos (COA);
- Municipalidad de Múnich, Amt für Wohnen und Migration, Alemania (Coming Home);
- Goeteborg Initiativet, Suecia; y
- HIT Foundation, Países Bajos.

Instituciones socias en los países de retorno seleccionados (Afganistán, Irak, Kosovo).

#### C. Acciones

- Los retornados reciben orientación sobre sus opciones en el país de origen, incluidas las posibilidades económicas y sociales.
- Los consejeros en Alemania, Suecia y los Países Bajos comparten detalles de casos individuales con los consejeros en los países de origen a través de una base de datos en Internet.
- A su retorno al país de origen, los repatriados reciben servicios de colocación laboral, formación profesional y paquetes de promoción del empleo.
- Después de que sus planes de negocios han sido aprobados, los retornados reciben ayuda financiera por un período específico de tiempo.
- Un proyecto de capacitación garantiza que los consejeros de las instituciones participantes tienen la experiencia necesaria para desarrollar planes integrados de retorno.

## D. Evaluación

Los repatriados reciben asistencia para su reintegración económica de los proveedores de servicios especializados. Esta asistencia es especialmente útil para las personas que retornan a situaciones de postconflicto, donde las capacidades nacionales aún no han sido restablecidas. El proyecto tiene como objetivo empoderar a los repatriados y mejorar sus habilidades personales y profesionales que, a su vez, les ayudará a reintegrarse y lograr un retorno sostenible. El proyecto se centra en los aspectos económicos de la reintegración. Sin embargo, podría beneficiarse de una mayor consideración de los aspectos sociales y psicológicos del proceso de reintegración, como la discriminación contra los repatriados por parte de las comunidades de acogida.

## E. Más información

Disponible en inglés en: [www.ccm-training.net](http://www.ccm-training.net).

### 9.1.5. Retorno de personas con necesidades específicas que no son refugiadas

Las personas con necesidades específicas pueden requerir asistencia especial durante el retorno y la reintegración. En algunos casos, la disponibilidad de esta asistencia determina si la persona puede o no retornar a su país de origen. Con respecto al retorno de niños no acompañados o separados, por ejemplo, el nombramiento de un tutor en el país de acogida, las consultas con un tutor o un representante legal en el país de origen, así como la reunificación familiar o la colocación en hogares de acogida temporal en el país de origen tienen que ser organizados antes del retorno. Las víctimas de trata que, según se ha determinado, no necesitan protección internacional pueden requerir aún atención médica y psicológica y apoyo específico para la reintegración con el fin de garantizar que no serán víctimas de trata de nuevo. Cuando a los apátridas se les permite retornar a sus países de residencia habitual, junto con la asistencia para la reintegración puede requerirse la concientización acerca de las necesidades específicas de protección de los apátridas.

## ÁFRICA OCCIDENTAL: PROGRAMA PARA LA PROTECCIÓN Y REINSERCIÓN DE MENORES NO ACOMPAÑADOS Y SEPARADOS 2005 – 2011

### A. Antecedentes y fundamentos

En 2005, la Fundación Suiza del Servicio Social Internacional puso en marcha un programa en África Occidental (PAO, Programme Afrique de l'Ouest) en cooperación con la OIM para ampliar la protección, retorno y reintegración de los niños no acompañados y separados. El objetivo a largo plazo de este programa es la creación de una red regional de protección a menores no acompañados y separados en África Occidental con procedimientos armonizados y comunes y una metodología de intervención.

### B. Actores

- Fundación Suiza del Servicio Social Internacional (ISS);
- Instituto Internacional de los Derechos del Niño;

- ONG que trabajan en la protección de la infancia en los países participantes;
- Ministerios a cargo de la protección de la infancia en los países participantes;
- Organismos internacionales (OIT, OIM, ACNUR, UNICEF);
- Expertos independientes y socios locales;
- Red de periodistas en pro de la infancia en África y Suiza;
- Réseau d'Actopm Fode et Yaguine RAFY;
- Países participantes (hasta agosto de 2010) (Benín, Burkina Faso, Gambia, Ghana, Guinea-Bissau, Guinea Conakry, Costa de Marfil, Malí, Níger, Senegal y Togo); y
- Países por unirse [Nigeria (finales de 2010), Benín (2011), Ghana (2011), Togo (2011)].

### C. Acciones

- Desarrollar una red transnacional para la protección de la infancia que incluya a las autoridades gubernamentales, ONG y organizaciones internacionales;
- Promover la celebración de acuerdos bilaterales para luchar contra la trata de niños de África Occidental y para facilitar la cooperación y el intercambio de información;
- Identificar puntos focales en cada país que actúen como administradores de casos y movilicen a las redes nacionales para trabajar en estrecha colaboración con la red social transnacional;
- Crear y reforzar el uso de albergues y centros de orientación en los países de origen, y fortalecer institucionalmente a los socios locales;
- Participar en la identificación de los niños que deseen retornar a sus países de origen y facilitar el retorno voluntario;
- Llevar a cabo determinaciones del “interés superior” y facilitar la participación de los menores no acompañados y separados en los planes de reintegración de acuerdo con su edad y madurez;
- Evaluar la situación familiar de cada menor no acompañado y separado, planear soluciones a largo plazo y nombrar a un tutor legal y a la persona de referencia antes del retorno; y
- Desarrollar proyectos sociales y profesionales para reintegrar a 2.000 menores no acompañados y separados (incluyendo a los menores víctimas de trata) y dar seguimiento a las actividades de reintegración.

### D. Evaluación

Este programa adopta un enfoque innovador, transnacional y colaborativo para apoyar a los menores no acompañados y separados en África Occidental. Este programa involucra la participación activa, y a varios niveles, de los diversos actores a nivel nacional y transnacional y crea sinergias entre los países participantes con el fin de generar soluciones sostenibles para los niños que se desplazan. El programa ha contribuido a la reducción del número de menores no acompañados y separados de África Occidental en Europa. Más de 1.100 niños han sido reintegrados en sus comunidades a través del fortalecimiento de las estructuras existentes y con la asistencia de los socios locales. Como resultado, las comunidades son más conscientes de los peligros que enfrentan los niños durante las migraciones clandestinas, incluyendo el alto riesgo de explotación por parte de traficantes y tratantes.

### E. Más información

Disponible en: [www.ssiss.ch/es](http://www.ssiss.ch/es).

# INDIA: REHABILITACIÓN Y REINSERCIÓN SOCIAL DE LAS VÍCTIMAS DE TRATA. MODELO DE ALIANZA ENTRE LAS ONG Y EL SECTOR EMPRESARIAL 2005 – PRESENTE

## A. Antecedentes y fundamentos

Este proyecto fue diseñado para complementar los esfuerzos del Gobierno y la sociedad civil para llenar los vacíos existentes en el proceso de rehabilitación de las víctimas de trata en la India. El proyecto se basa en el principio de responsabilidad social y tiene como objetivo desarrollar un sistema que involucre a múltiples partes interesadas, incluyendo a las ONG locales, el sector privado, instituciones de capacitación y los organismos gubernamentales, para ampliar las oportunidades económicas sostenibles para las víctimas de trata.

## B. Actores

- Departamento de Desarrollo de la Mujer y Bienestar de la Infancia, Gobierno de Andhra Pradesh;
- Cooperativa de la Federación de Comercialización de Leche de Gujarat (GCMMF), AMUL, una cooperativa de lácteos de la India;
- Prajwala “Llama eterna de la esperanza”; y
- Víctimas de trata.

## C. Acciones

- La OIM y Prajwala identificaron conjuntamente a personas que están dispuestas a participar en el proyecto como beneficiarias.
- Prajwala ha desarrollado un módulo de capacitación integral para las víctimas de trata, con base en sus necesidades y aptitudes.
- AMUL ha ampliado las opciones de franquicia para establecer 50 pizzerías AMUL en toda la India para las personas objeto de trata, además ofrece apoyo técnico y logístico, capacitación en comercialización, así como la maquinaria básica a un costo mínimo.
- Prajwala proporciona albergue y consejería a las víctimas de trata y realiza actividades de promoción y creación de redes para encontrar lugares adecuados para poner en marcha las pizzerías AMUL para los beneficiarios del proyecto.
- El Departamento de Desarrollo de la Mujer y Bienestar del Niño del Gobierno de Andhra han proporcionado dos lugares a bajo costo para el establecimiento de dos pizzerías AMUL, y la OIM ha proporcionado el capital inicial para ponerlas en marcha.
- La OIM ha apoyado el desarrollo de un módulo de capacitación para el fortalecimiento institucional sobre habilidades para la vida y capacidades empresariales dirigido a los gerentes de las pizzerías, y algunos beneficiarios fueron enviados a Ahmedabad por 15 días, a un programa de capacitación profesional en las pizzerías AMUL que funcionan en Gujarat.

## D. Evaluación

El proyecto ha ayudado a desarrollar las habilidades sociales y económicas de las víctimas de trata, y les ayudó a adaptarse a la cultura de trabajo en general. Como resultado de la promoción y la creación de redes en el marco del proyecto, otros actores del sector privado en India han contribuido a las iniciativas sobre los medios de vida sostenibles de las víctimas de trata, ayudando a su reintegración en la sociedad.

La alianza entre las ONG y el sector empresarial se ha visto como un modelo de participación del sector privado en la rehabilitación y la reintegración de las víctimas de trata.

Una de las pizzerías AMUL ha funcionado con éxito durante los últimos cinco años. Es autosuficiente y proporciona medios de vida sostenibles a ocho mujeres y apoya parcialmente un albergue para niños administrado por Prajwala. La otra pizzería AMUL tuvo que cerrar debido a las preocupaciones de la comunidad por las percepciones negativas que tenían de las víctimas de trata.

### E. Más información

**Anexo 7** – Centro para los Derechos del Niño (HAQ), *Compendio de buenas prácticas en la lucha contra la trata de personas de las organizaciones no gubernamentales*, UNODC, Gobierno de India, 2008

### Vietnam: Red de reintegración para el fortalecimiento del retorno y la reintegración de mujeres y niños víctimas de trata 2007 – Presente

La Red de reintegración es una alianza voluntaria integrada por organizaciones locales e internacionales. Su objetivo es fortalecer el retorno y la reintegración de las mujeres y los niños que han sido víctimas de trata en Vietnam y mejorar la coordinación de las referencias y la asistencia para la reintegración que se proporciona a los repatriados. Los canales de comunicación interinstitucional han mejorado el intercambio de información relacionada con los servicios y la asistencia prestada a las víctimas de trata retornadas, y la capacitación a los funcionarios del gobierno ha generado más conciencia acerca de sus necesidades. Los organismos gubernamentales han participado activamente en la difusión de información sobre la reintegración y en el desarrollo de instrumentos de orientación práctica para ayudar a las víctimas de trata a reconstruir sus vidas y reintegrarse en sus comunidades en Vietnam.

**Anexo 8** – Ministerio de Trabajo, Discapacidad y Asuntos Sociales, Departamento de Prevención Social, *Políticas y reglamentos sobre los servicios de asistencia social para mujeres y niños víctimas de trata que retornan*, 2008

### Directrices para la repatriación de niños en América Central



En algunos países de Centroamérica se han adoptado directrices a nivel regional y nacional para la repatriación de los niños, con el fin de garantizar que las necesidades específicas de los niños víctimas de trata se toman en cuenta antes y durante el proceso de retorno. A continuación algunos ejemplos:

- *Lineamientos regionales para la protección especial en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas*, Conferencia Regional sobre Migración, Centroamérica, 2007;
- *Protocolo para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas*, Costa Rica, 2007; y
- *Lineamientos regionales para la atención de niñas, niños y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación*, Conferencia Regional sobre Migración, Ciudad de Guatemala, 2009.

Más información disponible en: [www.acnur.org/t3/el-acnur/eventos/conferencia-regional-2009/carpeta-de-la-conferencia-2009](http://www.acnur.org/t3/el-acnur/eventos/conferencia-regional-2009/carpeta-de-la-conferencia-2009)

Para más detalles sobre los sistemas de protección de la infancia, consultar el capítulo 6.

## Manual de la OIM sobre la organización del retorno y la reintegración de personas vulnerables



El Manual de la OIM sobre la organización del retorno y la reintegración de personas vulnerables fue elaborado por la oficina de la OIM en Berna en 2007, a petición de la Oficina Federal de Migración de Suiza para trabajadores sociales, consejeros sobre el retorno y otros actores que trabajan en la asistencia para el retorno. En particular, aborda algunas cuestiones prácticas relacionadas con el retorno y la reintegración de personas con necesidades específicas, como los adultos mayores, las personas con necesidades médicas, las víctimas de trata y los menores no acompañados.

Más información disponible en inglés y alemán en: [www.ch.iom.int/fr/publikationen.html](http://www.ch.iom.int/fr/publikationen.html).

### 9.1.6. Monitoreo posterior al retorno

El monitoreo independiente durante la fase posterior al retorno garantiza que los retornados no estén sujetos a riesgos de protección al retornar a sus países de origen y que puedan acceder a los servicios de reintegración. Las preocupaciones de protección pueden relacionarse con la seguridad y/o las perspectivas de reintegración de los repatriados, especialmente cuando la situación general en el país o las circunstancias de individuos y grupos específicos (por ejemplo, minorías étnicas, niños separados y no acompañados, y víctimas de trata) siguen siendo frágiles. Las actividades de monitoreo generan confianza entre los repatriados y alientan el retorno voluntario. También pueden ayudar a identificar y abordar las deficiencias en el proceso de retorno.

## BIELORRUSIA, MOLDAVIA, FEDERACIÓN DE RUSIA Y UCRANIA: MONITOREO DE RETORNOS SEGUROS Y DIGNOS Y DE LAS CONDICIONES DE DETENCIÓN 2009 – 2010

### A. Antecedentes y fundamentos

El programa de monitoreo de retornos seguros y dignos y de las condiciones de detención en Bielorrusia, Moldavia, Federación de Rusia y Ucrania prevé el fortalecimiento institucional de las ONG para que puedan llevar a cabo el monitoreo independiente de las instalaciones fronterizas y de los casos de retorno, y ofrecer asesoría jurídica para ayudar a aquellos migrantes con necesidades específicas y para evitar la devolución. También tiene por objeto fortalecer la institucionalidad de las ONG para que proporcionen capacitación a las autoridades locales involucradas en la gestión de las fronteras y de temas de refugiados.

### B. Actores

- OIM;
- Movimiento para trabajadores médicos de Bielorrusia;
- Centro de Derechos Humanos “Memorial”, Red de Derechos de los Migrantes en Rusia;
- Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE);
- Equilibrio-Solidaridad, Rusia;

- Fundación sobre la naturalización y los derechos humanos “Asistencia”, Ucrania;
- Comité de Derechos Humanos de Helsinki, Moldavia;
- Los Derechos Humanos no tienen fronteras, Ucrania;
- Law Centre of Advocates, Moldavia;
- Fundación Internacional NEEKA, “Región de los Cárpatos”, Ucrania; y
- Fondo Donetsk para la Protección Social y la Asistencia, Ucrania.

### C. Acciones

- Aumentar la capacidad de las ONG socias para monitorear las situaciones en las fronteras, entrevistar a las personas que han sido retornadas en virtud de acuerdos de readmisión o a través del retorno voluntario, forzado u obligatorio, y proporcionar asesoría jurídica individual para prevenir la devolución;
- Proporcionar asistencia técnica y capacitar a los guardias de frontera y promover la cooperación entre las ONG y las autoridades locales;
- Implementar un proyecto piloto para monitorear los retornos desde Chechenia en el aeropuerto internacional en Rusia, así como las deportaciones administrativas desde Rusia a países de la antigua Unión Soviética, Uzbekistán, China y Corea, y abogar para que las ONG tengan acceso a las zonas de tránsito de los aeropuertos;
- Facilitar el intercambio de buenas prácticas entre las ONG ubicadas en las fronteras exteriores de la UE, y trabajar con miembros del ECRE con experiencia en el monitoreo de fronteras, proyectos de monitoreo en aeropuertos y asesoría legal en centros de detención;
- Facilitar el reporte de casos de emergencia, especialmente aquellos que involucran “deportaciones en masa” sin garantías de protección;
- Elaborar informes sobre las prácticas de repatriación en la región para sustentar la labor de promoción del ECRE;
- Realizar una conferencia regional sobre el retorno a los nuevos Estados independientes (NEI), los procedimientos de asilo en las fronteras y los instrumentos internacionales pertinentes; y presentar los resultados de las actividades de monitoreo de las ONG a las partes interesadas;
- Desarrollar un curso de capacitación sobre temas de refugiados en Ucrania, la Federación de Rusia y Moldavia; y
- Realizar viajes de estudios conjuntos a la UE para ONG, periodistas y funcionarios del gobierno para que tengan conocimiento del trato que se brinda a los nacionales de Bielorrusia, Moldavia, la Federación de Rusia y Ucrania.

### D. Evaluación

A través de la participación activa de las ONG en Bielorrusia, Moldavia, la Federación de Rusia y Ucrania, el proyecto busca monitorear las prácticas de repatriación en las fronteras y en los centros de detención, además de fortalecer institucionalmente a las autoridades fronterizas y a los actores de la sociedad civil para facilitar el retorno seguro y digno. La cooperación entre las ONG y las autoridades gubernamentales promueve un enfoque “ascendente” que nutre las políticas migratorias y fronterizas. El proyecto se encuentra aún en fase de ejecución y es demasiado pronto para evaluar el impacto de las actividades de monitoreo.

## AEROPUERTO DE KOSOVO: MONITOREO DE RETORNOS FORZADOS 1999 – PRESENTE



### A. Antecedentes y fundamentos

Con la asistencia de una agencia socia, el ACNUR ha monitoreado los retornos forzados desde el Aeropuerto Internacional de Pristina desde 1999. El proyecto de monitoreo tiene como objetivo recopilar datos, monitorear las tendencias e identificar los posibles vacíos de protección en relación con los retornos forzados llevados a cabo en virtud de acuerdos de readmisión.

En 2006, el ACNUR cedió por completo su función de monitoreo a su socio implementador, el Equipo de monitoreo del aeropuerto del Centro de capacitación y recursos de asistencia (ATRC, por sus siglas en inglés), que se encuentra ubicado en el Aeropuerto Internacional de Pristina. El Equipo de monitoreo del aeropuerto del ATRC mantiene una estrecha cooperación con todos los actores relevantes en el aeropuerto, en particular con el ACNUR, para garantizar oportunas intervenciones, según sea necesario.

### B. Actores

- Equipo de monitoreo del aeropuerto del ATRC; y
- ACNUR.

### C. Acciones

Las actividades del Equipo de monitoreo del aeropuerto del ATRC son las siguientes:

- Registrar y documentar la llegada de retornos forzados;
- Monitorear la llegada de los repatriados e identificar a los individuos de interés del ACNUR (por ejemplo, personas con necesidades específicas y miembros de minorías étnicas);
- Monitorear la llegada de solicitantes de asilo al Aeropuerto Internacional de Pristina y notificar inmediatamente al ACNUR para garantizar el acceso a los procedimientos de asilo;
- Dar respuesta a las personas con necesidades específicas refiriéndolas a las autoridades internacionales y locales pertinentes;
- Realizar entrevistas basadas en el formato de entrevista del ACNUR y presentar informes al ACNUR sobre las entrevistas individuales y las estadísticas del retorno; y
- Recopilar y proporcionar datos relativos al origen étnico, lugar de origen, lugar de retorno (si es diferente al lugar de origen), composición de la familia y otra información pertinente que sea necesaria para que las oficinas del ACNUR en el terreno puedan monitorear la reintegración de los retornados.

Las actividades del ACNUR incluyen:

- Reunir los datos pertinentes en una base de datos consolidada con el fin de analizar los problemas de protección, así como las tendencias y patrones;

- Realizar un monitoreo de protección de rutina a través de modelos de encuestas, incluyendo las evaluaciones participativas de la transversalidad de edad, género y diversidad (AGDM, por sus siglas en inglés) basándose en criterios relacionados con la seguridad (por ejemplo, actos de hostigamiento, amenazas, agresión física), la libertad de circulación, el acceso a los servicios públicos (por ejemplo, salud, vivienda, educación, servicios públicos (agua, luz, etc.), emisión de documentación por parte de organismos administrativos), la restitución de bienes, nuevos desplazamientos en Kosovo o la salida de Kosovo tras el retorno; y
- Llevar a cabo ejercicios de monitoreo de la protección y la reintegración.

#### D. Evaluación

La presencia permanente en el punto de arribo, junto con una estrecha coordinación con los funcionarios de fronteras, permite que el ATRC monitoree eficazmente la situación y notifique inmediatamente al ACNUR acerca de cualquier problema que se genere, así como los riesgos de protección. Sin embargo, el Aeropuerto Internacional de Pristina no es el único lugar de retorno forzado. En consecuencia, también es necesario monitorear otros puntos de ingreso y cruce de fronteras.

El ACNUR y el ATRC han creado una red de intercambio de información a través de la cooperación con otros actores, incluyendo a la OIM y las ONG, facilitando la cooperación entre los principales socios.

#### E. Más información

**Anexo 9** – ATRC y ACNUR, Formulario de entrevista para retornos forzados, retornos forzados de minorías procedentes de terceros países (serbios, albaneses en situación de minoría, romaníes, ashkalíes y egipcios), 2010

Ver también, Consejo Danés para los Refugiados, *Recomendaciones para el retorno y la reintegración de solicitantes de asilo rechazados; Lecciones aprendidas de los retornos a Kosovo*, mayo de 2008, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/484022172.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/484022172.html).

## 9.2. Opciones migratorias como alternativas al retorno

Algunas personas que no tienen necesidades de protección internacional pueden regularizar su permanencia en el país de acogida a través de las posibilidades previstas por las leyes migratorias del país, o aprovechar oportunidades para migrar legalmente hacia un tercer país. Si bien el capítulo 6 ofrece ejemplos de procesos y procedimientos migratorios para atender determinadas necesidades, este capítulo presenta ejemplos de opciones adicionales para regularizar la permanencia en algunos Estados.

### 9.2.1. Regularización

La regularización se ha convertido en un importante mecanismo para abordar la situación de los extranjeros en situación irregular en determinados países receptores.

La regularización puede ser un proceso continuo o una única oportunidad. Puede concederse mediante una evaluación individual (como se muestra en los ejemplos en de la sección 9.2.1.1) o colectiva (como se muestra en los ejemplos de la sección 9.2.1.2). Los procedimientos individualizados, generalmente, dejan un amplio margen de

discrecionalidad a las autoridades competentes. Su objetivo es permitir que las autoridades tomen debida cuenta de las circunstancias individuales a la hora de decidir si una persona puede tener derecho a permanecer en el país.

Por el contrario, el objetivo principal de los procesos colectivos de regularización es reducir el número de personas en situación irregular y la dimensión del sector informal de la economía. Los procedimientos colectivos de regularización generalmente se basan en criterios de elegibilidad objetivos y bien definidos.

La regularización puede ser beneficiosa tanto para el individuo como para el país de acogida. Puede prevenir la marginación y la explotación de personas en situación irregular, en particular aquellas que no pueden ser expulsadas del territorio por razones prácticas o humanitarias. Además, usualmente, el país de acogida se beneficia económicamente de la regularización de su fuerza irregular de trabajo, ya que los migrantes regularizados pagan impuestos y contribuciones sociales.

### 9.2.1.1. Procedimientos individuales

#### ALEMANIA: COMISIÓN DE CASOS DIFÍCILES 2004 – PRESENTE



##### A. Antecedentes y fundamentos

La Sección 23a de la Ley de Permanencia de Alemania permite que los Estados Federados (Länder) concedan un permiso de residencia a un extranjero, que de otro modo se vería obligado a salir de Alemania, si una “Comisión de casos difíciles” (Härtefallkommission) hace tal recomendación. Las Comisiones de casos difíciles revisan las solicitudes recibidas de solicitantes de asilo rechazados quienes afirman que debido a dificultades especiales no pueden retornar a sus países de origen. Esto proporciona a las autoridades gubernamentales la posibilidad de revisar y, si es necesario, corregir la negativa de expedir un permiso de residencia. A finales de 2006, los 16 Estados alemanes habían establecido Comisiones de casos difíciles independientes.

##### B. Actores

- Autoridades gubernamentales de los Estados Federados de Alemania; y
- Comisiones de casos difíciles, compuestas por representantes de las autoridades regionales, iglesias, organizaciones de la sociedad civil y ONG.

##### C. Acciones

- Las solicitudes para la revisión de un caso pueden dirigirse a cualquier miembro de la pertinente Comisión de casos difíciles. La solicitud deberá ir acompañada de todos los hechos y documentos (por ejemplo, CV, informes médicos, y el compromiso de un posible empleador) que apoyan la solicitud de residencia permanente en Alemania.
- El extranjero deberá convencer a la Comisión de que su salida de Alemania conduciría a una situación especialmente difícil. Los criterios utilizados varían, pero todas las Comisiones de casos difíciles limitar su revisión a los hechos relativos a la situación del extranjero en Alemania y exigen que el peticionario no esté sujeto a una orden de extradición. Algunas Comisiones de casos difíciles excluyen a los peticionarios cuya situación adversa es auto infligida, si la persona entró recientemente en el país o si el peticionario fue deportado, retornado o extraditado antes de su aplicación. La petición ante una Comisión de casos difíciles se puede presentar sólo una vez.

- En promedio, las Comisiones de casos difíciles tomaron decisiones positivas en el 61 por ciento de todas las aplicaciones individuales admisibles. Sin embargo, existen diferencias significativas entre las decisiones tomadas por las Comisiones de casos difíciles.
- La protección contra la deportación durante el procedimiento de casos difíciles varía en los Estados Federados. Los estatutos de la mayoría de las Comisiones de casos difíciles no excluyen la deportación. En la práctica, sin embargo, las personas que han aplicado a una de las Comisiones de casos difíciles no suelen ser retornadas antes de que sea tomada una decisión sobre su caso.
- Está a discreción de las autoridades gubernamentales seguir o no una recomendación de la Comisión de casos difíciles. En el 86 por ciento de todas las peticiones enviadas por las Comisiones de casos difíciles, las autoridades gubernamentales decidieron otorgar un permiso de residencia. En la mayoría de las decisiones positivas, han sido determinantes factores como la permanencia prolongada, el buen dominio del alemán y la asistencia de los niños a la escuela. Los problemas graves de salud y la necesidad de tratamiento médico y/o psicológico generalmente no se consideran suficientes.

#### D. Evaluación

La creación de las Comisiones de casos difíciles permitió a las autoridades gubernamentales considerar las circunstancias individuales y emitir permisos de residencia más allá de los estrictos requisitos legales.

Muchos de los peticionarios pudieron legalizar su permanencia en Alemania. Desde la introducción de las Comisiones de casos difíciles en 2005, y hasta diciembre de 2008, se registraron más de 4.000 peticiones para su revisión en toda Alemania. La mayoría de las peticiones proceden de Kosovo (3828 personas) y Turquía (834), seguidas de Bosnia (277), Vietnam (253) y la República del Congo (188). Unos 241 peticionarios son apátridas o de país de origen desconocido.

La importancia de las Comisiones de casos difíciles se redujo recientemente por la introducción de un reglamento de larga duración que permite a los extranjeros en posesión de un “permiso de tolerancia” legalizar su permanencia en caso de haber residido en Alemania durante más de seis años (familias) o más de ocho años (personas solas) y son independientes. Sin embargo, este Reglamento expiró el 31 de diciembre de 2010 y aún no ha sido debatido el subsecuente reglamento.

#### E. Más información

Sección 23a de la Ley de Permanencia de Alemania, disponible en:  
[www.iuscomp.org/gla/statutes/AufenthG.htm](http://www.iuscomp.org/gla/statutes/AufenthG.htm).

Más información sobre las Comisiones de casos difíciles está disponible en los sitios Web de estas Comisiones, por ejemplo, Comisión de casos difíciles de Sarre:

[www.haertefallkommission.saarland.de](http://www.haertefallkommission.saarland.de)

y Comisión de casos difíciles de Renania del Norte-Westfalia, disponible en:

[www.im.nrw.de/aus/25.htm](http://www.im.nrw.de/aus/25.htm).

“Die Hartefallkommissionen der Bunderlander”, una visión general de Amnistía Internacional y FachKommission Asyl, diciembre de 2008, disponible en:

[www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download\\_894.pdf](http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_894.pdf).

### 9.2.1.2. Programas de regularización colectiva

## TAILANDIA: PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN TEMPORAL 2003 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

Tailandia recibe un flujo continuo de inmigrantes irregulares de países vecinos. Los grupos más numerosos provienen de Myanmar, Camboya y República Democrática Popular Lao (RDP Lao). Desde 2003 Tailandia ha celebrado diversos acuerdos bilaterales y subregionales, especialmente con sus países vecinos, sobre cuestiones relacionadas con la migración, incluyendo la contratación de trabajadores. Tailandia también ofrece programas temporales de regularización de trabajadores inmigrantes indocumentados.

### B. Actores

- Gobierno de la República Democrática Popular Lao;
- Gobierno de Myanmar;
- Real Gobierno de Camboya; y
- Gobierno de Tailandia.

### C. Acciones

- En 2003 Tailandia firmó un memorando de entendimiento sobre “Cooperación para el empleo” con los tres países mencionados y acordó regular temporalmente a los trabajadores de estos países que se encontraran ilegalmente en Tailandia, mientras culminaban sus servicios en Tailandia. El acuerdo también ofreció oportunidades de migración legal a las personas que desean emigrar a Tailandia.
- En 2004 Tailandia realizó una campaña nacional de registro de migrantes y autorizó a las personas de estos países y sus familias a permanecer y trabajar en Tailandia por un período fijo de tiempo. El quince por ciento de los salarios de los trabajadores fue retenido y utilizado para financiar el retorno a sus países de origen.

### D. Evaluación

La iniciativa de regularización temporal ha legalizado la presencia de los trabajadores sin estatus en Tailandia (aunque los trabajadores domésticos están excluidos de este acuerdo), lo cual les brinda una mayor protección a la luz de las normas laborales. Tailandia registró 1,3 millones de trabajadores irregulares durante el periodo 2003-2004. Sin embargo, los empleadores de Tailandia tienen permitido retener los documentos de viaje de los trabajadores de Camboya y el 15 por ciento de sus salarios. Según el Ministerio de Trabajo de Tailandia, hasta el 12 de mayo de 2010, 932.255 personas indocumentadas habían recibido documentos de viaje y de trabajo adecuados, incluyendo 812.984 de Myanmar, 62.792 de Laos y 56.479 de Camboya. El Gobierno de Tailandia está trabajando para registrar un estimado de dos millones de personas.

### E. Más información

Disponible en: [www.osce.org/item/14679.html](http://www.osce.org/item/14679.html).

**Anexo 10** – Tailandia: Cooperación Intergubernamental sobre migrantes temporales; Nota informativa del 13º Foro Económico, Praga 23 al 27 de mayo de 2005

## Ejemplos de programas de regularización a gran escala

**En Argentina** se aprobó una ley nacional de migración para otorgar el estatuto de residencia a los migrantes irregulares. El Programa Nacional de Normalización Documentaria Migratoria “Patria Grande” fue lanzado posteriormente como parte de un enfoque global para abordar la migración irregular y para facilitar la integración de los migrantes en la sociedad. En su primera fase, en 2005, se concedió permiso de residencia a los migrantes que no eran ciudadanos del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en 2006 se facilitó la regularización de los migrantes del MERCOSUR y de los países asociados (que representa el 90 por ciento de todos los migrantes en Argentina). Desde el inicio del programa, 800.000 migrantes han regularizado su situación, lo que ha facilitado su integración social en la sociedad argentina. Como resultado, el número de migrantes indocumentados en el mercado de trabajo ha disminuido de manera significativa y la tasa de desempleo se ha reducido al ocho por ciento.

**En Brasil**, el Gobierno firmó el Acuerdo sobre Regularización Migratoria con Bolivia en 2008. Además, la amnistía general sobre el estatuto migratorio, iniciada en el año 2009, concedió permisos de residencia a 27.000 bolivianos, el grupo más numeroso que aplicó para la amnistía en Brasil. Esta iniciativa ha tenido un fuerte impacto en la reducción del trabajo forzado debido a la situación migratoria irregular.

**En Ecuador** el Gobierno busca crear opciones legales a través del proceso de regularización de nacionales de terceros países presentes en Ecuador. Se expidió un decreto para permitir la regularización de los peruanos indocumentados en el sur del país.

**En México**, la implementación de programas de regularización masiva, aplicados durante el período 2002-2006, dio como resultado la regularización de 15.000 migrantes indocumentados. La mayoría de estos migrantes proceden de Centroamérica.

**En Venezuela**, la “Misión Identidad”, implementada entre 1998 y 2006, suministró documentación a cerca de 415.000 migrantes que no poseían documentos de identidad pero que habían vivido en el país durante muchos años.

**EE.UU. y países de Europa:** Los EE.UU. y varios países de Europa implementaron los mayores programas de regularización. Los programas de regularización llevados a cabo en la UE otorgaron residencia temporal o permanente y/o permisos de trabajo a cerca de cuatro millones de migrantes indocumentados.

Para más información sobre los programas de regularización, consultar: Organización Internacional para las Migraciones, *Informe sobre las migraciones en el mundo en 2008: Encauzar la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución*, 2008, disponible en: [www.iom.int](http://www.iom.int).

Ver también el informe del Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, “Programas de regularización de migrantes irregulares”, disponible en:

<http://assembly.coe.int/Mainf.asp?link=/Documents/WorkingDocs/Doc07/EDOC11350.htm>.

### 9.2.2. Alternativas legales de migración

Los Estados han creado diversos canales legales de migración a fin de alcanzar diferentes propósitos, como cumplir las necesidades del mercado de trabajo, permitir la reunificación familiar o proseguir los estudios. La diversidad de opciones disponibles difiere entre los países. Mientras que algunos planes de migración son estrictamente temporales, requiriendo que el individuo salga cuando su permiso de residencia expire, otros proporcionan posibilidades de residencia permanente al llegar o después de un cierto

período de estancia. Los Estados también pueden dar acceso preferencial al ingreso, estancia y residencia de los nacionales de algunos Estados con base en acuerdos bilaterales y vínculos culturales.

El acceso a la mayoría de los canales legales de migración no es posible para las personas en situación irregular en el país de acogida. Más bien, los canales legales de migración tienden a estar disponibles tras el retorno a los países de origen más que como una alternativa para retornar.

### Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales



El Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales proporciona un integral marco político para gobiernos, empleadores, organizaciones de trabajadores, y todos aquellos involucrados en la implementación y evaluación de políticas y prácticas nacionales, regionales e internacionales sobre migración laboral. Se trata de una herramienta práctica y fácil de utilizar que contiene principios no vinculantes, directrices y una serie de buenas prácticas sobre la aplicación de un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos.

**Anexo 11** – OIT, *Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales: Principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos*, 2006

### Compendio de buenas prácticas en acuerdos bilaterales para el trabajo temporal



El Compendio de buenas prácticas en acuerdos bilaterales para el trabajo temporal del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo (FMMD), publicado en 2008, ofrece ejemplos de acuerdos de migración laboral y buenas prácticas.

**Anexo 12** – FMMD, *Compendio de buenas prácticas en acuerdos bilaterales para el trabajo temporal*, 2008

## Referencias seleccionadas

### Documentos legales y de políticas

ACNUR, Comité Permanente, *Retorno de las personas no necesitadas de protección internacional*, EC/47/SC/CRP.28, 1997, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/4029.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4029.pdf)

ACNUR, Conclusión No. 96 (LIV) del Comité Ejecutivo sobre el regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional, 2003, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/2412.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2412.pdf)

ACNUR, Consultas Globales sobre protección internacional, *Sesiones regionales: Conclusiones (Reunión regional en Budapest, 6-7 de junio de 2001)*, EC/GC/01/14, 2001, disponible en inglés:

[www.unhcr.org/4b9faee19.html](http://www.unhcr.org/4b9faee19.html)

ACNUR, "Retorno de personas no necesitadas de protección internacional a sus países de origen: Papel del ACNUR", 2010, Documento de política de protección, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/4cea23c62.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cea23c62.html)

Amnistía Internacional y otros, *Principios comunes sobre la expulsión de migrantes irregulares y solicitantes de asilo rechazados*, agosto de 2005, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/437dd5304.html>

Asamblea General de las Naciones Unidas, Resolución 45/90 del 14 de diciembre de 1990, 46/106 del 16 de diciembre de 1991, 47/105, del 16 de diciembre de 1992, sobre la responsabilidad de los países de origen en la repatriación de sus nacionales, disponibles en:

[www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml](http://www.un.org/es/documents/ag/resga.shtml)

Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, *Programas de regularización de migrantes irregulares*, 2007, disponible en inglés en:

<http://assembly.coe.int/main.asp?Link=/documents/workingdocs/doc07/edoc11350.htm>

Comité de Ministros del Consejo de Europa, *Veinte directrices sobre el retorno forzoso*, 4 de mayo de 2005, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/6399.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6399.pdf)

Save the Children y el Programa Europeo de Niños Separados, *Documento sobre la posición de los niños separados y retornados*, 2004, disponible en inglés en:

[http://www.savethechildren.net/separated\\_children/publications/reports/return\\_paper\\_final.pdf](http://www.savethechildren.net/separated_children/publications/reports/return_paper_final.pdf)

### Bibliografía

ACNUR, Mesa Redonda de Expertos No. 3 sobre el Plan de los 10 Puntos: "El retorno de las personas que no son refugiados y opciones migratorias alternas" (Ginebra, Suiza, 30 de noviembre - 1 de diciembre de 2009) *Informe final*, diciembre de 2009, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/4ba9ddd22.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4ba9ddd22.html)

ECRE, *El camino por recorrer: El papel de Europa en el sistema mundial de protección de los refugiados. El retorno de los solicitantes de asilo cuyas solicitudes han sido rechazadas en Europa*, 2005, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/42ca7e044.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/42ca7e044.html)

Koser K., *Retorno y reintegración de solicitantes de asilo rechazados y migrantes irregulares: Un análisis de los programas de retorno asistidos por el gobierno en algunos países europeos*, OIM, 2001, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/415c6c0d4.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/415c6c0d4.html)

Kraler, A., *Regularización: ¿Una opción equivocada o parte fundamental de una respuesta política global a la migración irregular?*, IMISCOE Documento de trabajo No. 24, 2009, disponible en inglés en:

<http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2009/07/wp24-regularisation1.pdf>

Laczko, K., "Apertura de canales legales para la migración temporal: ¿Una forma de reducir el tráfico de personas?", *Journal of International Migration and Integration*, Vol. 5, No. 3, 2007, pp. 343-360.

Noll, G., "Solicitantes de asilo rechazados: El problema del retorno", ACNUR *New Issues in Refugee Research*, Documento de trabajo No. 4, 1999, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/3ae6a0cd0.html](http://www.unhcr.org/3ae6a0cd0.html)

OCDE, "Gestión de la migración laboral menos calificada" en OCDE, *Perspectivas de la migración internacional*, 2008.

OIM, *Informe sobre las migraciones en el mundo: Encauzar la movilidad laboral en una economía mundial en plena evolución*, 2008.

# Estrategia de información

## CAPÍTULO 10





Introducción	292
Puesta en marcha de las estrategias de información: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios	294
<b>10.1. Campañas de información para reducir los movimientos irregulares</b>	<b>295</b>
Golfo de Adén: Campañas de promoción del ACNUR y la OIM sobre los peligros de los movimientos irregulares	295
Egipto: “Ponte a prueba, no desafíes al mar”, Campaña para niños	296
Senegal: Asociación de mujeres contra la migración irregular	297
Senegal: Campaña de televisión sobre los movimientos migratorios mixtos	298
Libro de historietas: <i>Des Clandestins à la Mer, les Aventures de Yado</i>	298
<b>10.2. Actividades de información y sensibilización en los países de acogida</b>	<b>299</b>
Plural + Festival de video juvenil	299
Iniciativas de sensibilización e información del ACNUR	300
EU: Material educativo sobre asilo e inmigración en la UE: “No sólo números”	300
Argelia: <i>La Nuit sur la Figure: Portraits de Migrants</i>	301
Costa Rica: Iniciativas de sensibilización	301
Italia: Campaña de sensibilización para la lucha contra el racismo	302
Pakistán: Teatro para el programa de desarrollo para los refugiados afganos	304
Polonia: Derechos de los migrantes, Iniciativa de Nigeria y Polonia	304
Sudáfrica: Respuestas a las agresiones xenófobas de 2008	305
Ucrania: Iniciativa para la diversidad	306
<b>10.3. Prevención y sensibilización sobre la trata de personas</b>	<b>307</b>
Consejo de Europa: “Tú no estás en venta” Campaña de lucha contra la trata de personas	307
Bélgica: Campaña “Compre de manera responsable”	308
India: Red de la Policía y las ONG para crear conciencia	308
México: Red local contra la trata	308
Eslovenia: Proyecto contra la trata de personas y la violencia sexual y de género	309
Sudáfrica: Campaña “Tarjeta roja”: Descalificar a la trata de personas	310
Referencias seleccionadas	312

## Introducción

Las estrategias de información sobre movimientos mixtos pueden dirigirse a dos objetivos: Prevenir los movimientos irregulares, asegurándose de que las personas estén suficientemente informadas sobre los riesgos potenciales; y sensibilizar a las comunidades de acogida sobre los movimientos mixtos, además de reducir la xenofobia, promover la tolerancia y crear conciencia sobre las necesidades de protección de algunas de las personas involucradas.

**Las campañas de información para reducir los movimientos irregulares** en los países de origen pueden ayudar a llenar vacíos en el conocimiento sobre las realidades en el país de destino deseado y los peligros de los movimientos irregulares, tales como el riesgo de trata, el abuso y la explotación. La información por sí sola no prevendrá los movimientos irregulares si los factores de empuje son lo suficientemente serios, ya que las personas se embarcarán en viajes irregulares independientemente de los riesgos que eso implica. Sin embargo, el acceso a la información puede permitir que las personas tomen decisiones informadas, cuando tienen esa opción.

La información suministrada antes de la salida tiene más probabilidades de influir en el proceso de toma de decisiones de un individuo que la información difundida después de que ya se han realizado significativas inversiones en el proyecto de migración. Las campañas de información son más eficaces cuando se orientan a la comunidad entera y no sólo a los potenciales migrantes, ya que las decisiones de dejar el país de origen generalmente están basadas y apoyadas por la familia o la comunidad.

El contenido de las campañas de información depende de la situación específica. Es importante que los mensajes sean redactados de forma que no disuadan a las personas que huyen del conflicto y la persecución de buscar asilo en el extranjero. La sensibilización sobre las oportunidades legales de migración, cuando existan, aumenta la eficacia de las campañas de información.

**Las estrategias de información dirigidas a la sensibilización** de las comunidades de acogida pueden incluir proyectos para informar mejor a las comunidades sobre las causas de los movimientos mixtos y el sufrimiento que provocan. El conocimiento y comprensión de los perfiles y las necesidades de las personas que participan en estos movimientos pueden promover la tolerancia y reducir la xenofobia. Invitar a políticos y personas de alto perfil a participar activamente en las campañas que desalientan el discurso del odio y fomenten un debate constructivo sobre la migración y los movimientos mixtos puede ser una estrategia eficaz.

Las actividades de información pública también puede concientizar sobre la participación de refugiados dentro de los flujos mixtos y llamar la atención sobre las necesidades de protección específicas de los refugiados y sus derechos en virtud de la Convención de 1951. La información sobre las acciones y estrategias adoptadas para abordar estos movimientos de modo sensible a la protección puede facilitar la comprensión y el apoyo de las comunidades de acogida.

**La trata de personas** es un área donde se ha resaltado especialmente el desarrollo de diversas estrategias de información dirigidas a los objetivos antes mencionados: prevención y sensibilización de las comunidades de acogida. Varios países de origen han diseñado estrategias de información para ayudar a prevenir la trata de personas, mientras que los Estados de destino tienen programas para sensibilizar a las comunidades locales y garantizar que las víctimas de trata sepan dónde buscar ayuda. En este capítulo se proporciona una pequeña selección de ejemplos (10.3).

Los medios de comunicación a través de los cuales la información se transmite con mayor eficacia dependen del perfil y la dimensión de la audiencia y de los objetivos de la campaña. Las campañas por medios de comunicación, usando la radio o la televisión, pueden dirigirse a un amplio público de diferentes perfiles y orígenes. Las sesiones de debate y las producciones teatrales pueden llegar a menos personas, pero ofrecen la oportunidad de debatir, intercambiar ideas y convencer a las personas de que cambien de opinión.

Pueden usarse varias técnicas para transmitir mensajes de manera efectiva. Los "eslogan" son útiles para atraer la atención del público y proporcionar información sobre cuestiones complejas de manera directa y memorable. El lenguaje de estos mensajes también puede ser adaptado a la cultura de la audiencia. Los testimonios de la vida real pueden hacer que la información sea más accesible e inteligible. Usar la imagen de celebridades o personas de alto perfil para transmitir mensajes puede ayudar a generar confianza, llegar al público objetivo, y plantear cuestiones difíciles y a veces polémicas.

## Puesta en marcha de las estrategias de información: Sugerencias para las partes interesadas y el apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

### Sugerencias para las partes interesadas

- Difundir material de información, educación y comunicación (IEC) para informar a las personas de los riesgos de los movimientos irregulares, incluyendo la trata y el tráfico de personas.
- Usar mensajes simples que sean sensibles a la edad, el género y la cultura y traducirlos a los idiomas pertinentes para llegar a un público más amplio.
- Alentar la participación de las personas que han realizado viajes arriesgados para ayudar a influir en decisiones individuales y cambiar las actitudes de las comunidades de acogida.
- Incluir los datos de contacto de los servicios de asistencia en los folletos informativos, así como los derechos y obligaciones de las personas que se desplazan y la protección internacional y las opciones de migración legal disponibles.
- Iniciar actividades de sensibilización sobre la situación de los refugiados y las necesidades de protección de las personas que viajen en los movimientos mixtos.
- Involucrar a funcionarios de la policía, del gobierno, políticos y comunidades locales en las estrategias de información, y promover un debate abierto para identificar soluciones para las personas que viajen en los movimientos mixtos.
- Cooperar con los actores relevantes en el desarrollo de campañas de información en los países de origen, tránsito y destino.

### El apoyo que el ACNUR puede proporcionar a los socios

- Diseñar e implementar estrategias de información dirigidas a las personas de interés que pueden formar parte de movimientos mixtos.
- Distribuir información a las personas de interés en los campamentos de refugiados y asentamientos urbanos sobre sus derechos y obligaciones y las opciones disponibles que garantizan un desplazamiento seguro.
- Iniciar campañas de sensibilización en las comunidades de acogida con el fin de promover la tolerancia y la lucha contra el racismo y la xenofobia.

## 10.1. Campañas de información para reducir los movimientos irregulares

Las campañas de información para reducir los movimientos irregulares en los países de origen pueden ayudar a llenar vacíos en el conocimiento sobre las realidades en el país de destino deseado y los peligros de los movimientos irregulares, tales como el riesgo de trata, el abuso y la explotación. La información por sí sola no prevendrá los movimientos irregulares si los factores de empuje son lo suficientemente serios, ya que las personas se embarcarán en viajes irregulares independientemente de los riesgos que eso implica. Sin embargo, el acceso a la información puede permitir que las personas tomen decisiones informadas, cuando tienen esa opción. Las campañas de información son más eficaces cuando se orientan a la comunidad entera y no sólo a los potenciales migrantes, ya que las decisiones de dejar el país de origen generalmente están basadas y apoyadas por la familia o la comunidad.

### GOLFO DE ADÉN: CAMPAÑAS DE PROMOCIÓN DEL ACNUR Y LA OIM SOBRE LOS PELIGROS DE LOS MOVIMIENTOS IRREGULARES 2009 – PRESENTE

#### A. Antecedentes y fundamentos

La OIM y el ACNUR han iniciado una serie de campañas de promoción en diferentes países del Golfo de Adén para alertar a los refugiados y a los migrantes sobre los peligros del tránsito a través de Somalia y en cruce del Golfo de Adén hacia Yemen y otros países.

#### B. Actores

- OIM;
- ACNUR; y
- Socios, incluido el Grupo de trabajo sobre migración mixta (MMTF, por sus siglas en inglés) y ONG locales.

#### C. Acciones

##### Campaña de información del ACNUR en Somalia y Etiopía

- La campaña de información se llevó a cabo en Puntlandia, en el centro y el sur de Somalia y en Etiopía. Se centró en tres componentes esenciales:
  - Los peligros extremos de cruzar el Golfo de Adén;
  - El derecho a buscar asilo en Puntlandia y el apoyo disponible del ACNUR; y
  - Tratar a los migrantes con dignidad.
- Se han distribuido 10.000 folletos informativos en Puntlandia a través de las ONG locales, y 5.000 han sido distribuidos en el centro y sur de Somalia.
- Se transmitieron cuñas radiales, entrevistas y un espectáculo de teatro a través de Radio Daljir en Puntlandia.
- Los refugiados participaron en la campaña de sensibilización del ACNUR y dibujaron caricaturas para ilustrar los peligros de los movimientos irregulares que cruzan el Golfo de Adén.

## **Campaña de radio de la OIM**

- En septiembre de 2009, la OIM, en colaboración con el ACNUR, lanzó una campaña de radio en la British Broadcasting Corporation World Service Trust (BBC WST) dirigida a migrantes, solicitantes de asilo y comunidades de acogida en Djibouti, Etiopía, Kenia, Somalia y Yemen.
- El programa abarca tres temas:
  - “Lo que usted necesita saber antes de migrar”, dirigido a refugiados y migrantes;
  - “¿Qué personas huyen?”; y
  - “Desechemos los prejuicios hacia los refugiados y los migrantes”, dirigidos a las comunidades de acogida.
- El programa cuenta con refugiados somalíes, migrantes y solicitantes de asilo en Kenia, Etiopía y Yemen, quienes discuten las oportunidades y los desafíos de la vida en el exilio, asimismo, las PDI en Somalia discuten los mismos temas pero como personas desplazadas dentro de su propio país.

## **D. Evaluación**

Las campañas de promoción implementadas conjuntamente por el ACNUR y la OIM han creado conciencia acerca de los movimientos mixtos en la región del Golfo de Adén y han promovido el diálogo entre las comunidades. Las campañas de promoción también incluyen los esfuerzos por abogar ante las autoridades nacionales y regionales, los líderes tradicionales y otras partes interesadas para que se comprometan cada vez más en los temas de movimientos mixtos.

Aunque es difícil medir el impacto de las campañas de promoción, las dos agencias, junto con otros miembros del MMTF en Somalia, procuran continuar sus esfuerzos para crear conciencia sobre las necesidades humanitarias de las personas que cruzan el Golfo de Adén, para sensibilizar a las comunidades de acogida sobre la difícil situación de los migrantes y solicitantes de asilo, y para abogar por opciones alternativas de migración.

## **E. Más información**

**Anexo 1** – ACNUR, Flujos migratorios mixtos: Imágenes y testimonios desde Bossaso, 2008

**Anexo 2** – OIM, Informe final de la OIM al ACNUR: Crear conciencia para combatir la trata y el tráfico a través de Bossaso, 2009

## **Egipto: “Ponte a prueba, no desafíes al mar”, Campaña para niños 2009 – Presente**

La campaña de la OIM “Pruébate a ti mismo, no desafíes al mar” fue lanzada en noviembre de 2009 por los Gobiernos de Egipto e Italia para hacer frente al creciente número de niños egipcios no acompañados que llegan a Italia. La campaña crea conciencia sobre los riesgos asociados con la migración irregular y promueve alternativas seguras.

Esta campaña advierte a los niños y sus familias sobre los riesgos de los viajes irregulares y les informa acerca los canales legales de migración que están a disposición. La campaña se complementa con un proyecto que ofrece educación técnica y cursos de idiomas a los potenciales migrantes para satisfacer la demanda de mano de obra en Italia. La campaña reconoce el derecho a emigrar y el derecho a ser protegido contra la explotación, así como el derecho a acceder a la educación.

## SENEGAL: ASOCIACIÓN DE MUJERES CONTRA LA MIGRACIÓN IRREGULAR 2006 – PRESENTE



### A. Antecedentes y fundamentos

En 2006, en Thiaroye-sur-Mer, un pueblo en las afueras de Dakar, las madres de los jóvenes migrantes que han muerto en el mar tratando de llegar a las Islas Canarias, convirtieron una ONG local, *Collectif pour le Développement Intégré de Thiaroye-sur-Mer*, en la Asociación de mujeres contra la migración irregular en Senegal (*Association des femmes pour la lutte contre l'émigration clandestine au Sénégal*) ("la Asociación") con el objetivo de sensibilizar a los jóvenes sobre los peligros de la migración irregular desde Senegal a Europa. La Asociación amplió sus actividades a 34 localidades de Senegal.

### B. Actores

- La Asociación.

### C. Acciones

- La Asociación lleva a cabo campañas periódicas de concientización e información sobre los peligros de la migración irregular mediante talleres de sensibilización y programas de televisión y otras iniciativas con los medios de comunicación.
- La Asociación también ofrece proyectos de generación de ingresos y de microcrédito a las familias de quienes murieron en el mar y a los potenciales migrantes. Como una prioridad, la Asociación asiste a los pobladores locales a diversificar sus actividades.

### D. Evaluación

La Asociación ha movilizado a madres que han perdido a sus hijos para que hablen sobre los peligros de la migración irregular. La relación madre e hijo siempre ha estado en el corazón del proceso de migración en África Occidental, y el reciente cambio en las actitudes de las madres ha sido un componente fundamental de la campaña contra la migración irregular a Europa.

Además, los proyectos de generación de ingresos y microcrédito han permitido que potenciales jóvenes migrantes permanezcan en Senegal o reúnan los medios económicos para viajar a través de los canales legales. La presidente de la Asociación, la Sra. Yayi Bayam Diouf, ha dado a conocer el trabajo de la Asociación a los principales actores nacionales e internacionales. Su interés y el alto perfil de la Asociación en los medios de comunicación han permitido que la Asociación recaude fondos y siga desarrollando sus actividades.

## E. Más información

Bouilly, E., "Les enjeux féminins de la migration masculine: le Collectif des femmes pour la lutte contre l'immigration clandestine de Thiaroye-sur-Mer" en *Politique Africaine*, No. 109, 2008, pp. 16-31.

Charrière, F. y Frésia, M., *África Occidental como una zona de migración y protección*, ACNUR, 2008, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/refworld/docid/4a277db82.html](http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a277db82.html).

## Senegal: Campaña de televisión sobre los movimientos migratorios mixtos

La campaña de televisión sobre movimientos migratorios mixtos fue desarrollada por la Secretaría de Estado de Inmigración y Emigración de España, en respuesta al aumento de los movimientos mixtos desde Senegal y otros países africanos hacia las Islas Canarias en España.

El anuncio fue transmitido por la televisión local en Senegal durante seis semanas a finales de 2007 y fue complementado con dos mensajes de radio y prensa escrita. El anuncio incluye mensajes de advertencia a las personas sobre los peligros de los movimientos irregulares y proporciona información sobre las condiciones de vida en Europa. La campaña le da un giro positivo a la advertencia que hace a los individuos sobre los peligros de los movimientos irregulares, recordándoles el valor que representan para sus países de origen.

Video de la campaña: "No arriesgues tu vida para nada. Tú eres parte del futuro de África:

[www.youtube.com/watch?v=uX0\\_wobzk68](http://www.youtube.com/watch?v=uX0_wobzk68).

## Libro de historietas: *Des Clandestins à la Mer, les Aventures de Yado*

La historieta *Des clandestins à la mer, les aventures de Yado*, de Pie Tshibanda y Leon Tchibemba, apoyada por el ACNUR, fue ideada en 2010 para concientizar sobre los peligros de los movimientos irregulares desde África a Europa y para demostrar la realidad de la vida en Europa. Su objetivo es ayudar a los jóvenes a tomar decisiones informadas y tomar precauciones para evitar los viajes irregulares y los posibles abusos y explotación por parte de los tratantes de personas.



El cómic incluye tres historias que llaman la atención sobre las situaciones de migrantes y refugiados y sobre las necesarias precauciones de seguridad que deben tomarse antes de viajar al extranjero. Estas historias muestran los riesgos y consecuencias de la migración irregular en busca de mejores oportunidades, así como la pobreza y las dificultades que se pueden experimentar en Europa tras un largo y peligroso viaje a través del mar.

También destaca los beneficios de la migración en el desarrollo de los países de origen después de que los migrantes vuelven a sus comunidades de origen, así como las diferencias morales y culturales entre Europa y África.

El libro de historietas está disponible en francés en:  
[www.coccinellebd.be/Des-Clandestins-a-la-Mer,244](http://www.coccinellebd.be/Des-Clandestins-a-la-Mer,244).

## 10.2. Actividades de información y sensibilización en los países de acogida

Las estrategias de información dirigidas a sensibilizar a las comunidades de acogida pueden incluir proyectos para informar mejor a las comunidades sobre las causas de los movimientos mixtos y el sufrimiento que producen. El conocimiento y comprensión de los perfiles y necesidades de las personas que participan en estos movimientos pueden promover la tolerancia y reducir la xenofobia.

### PLURAL + FESTIVAL DE VIDEO JUVENIL 2010 – PRESENTE

#### A. Antecedentes y fundamentos

La Alianza de las Civilizaciones de las Naciones Unidas, en colaboración con organizaciones internacionales, puso en marcha un festival de vídeo para jóvenes (“el festival”) explorando temas relacionados con la migración, la diversidad y la identidad. El festival reconoce a las personas jóvenes como importantes agentes de cambio social y tiene por objeto asegurar su participación activa en el abordaje de importantes desafíos relacionados con la integración, inclusión, identidad, diversidad, derechos humanos y cohesión social de los migrantes.

#### B. Actores

- Jóvenes entre 9 y 25 años de edad;
- Organizaciones que proporcionan recursos para patrocinar producciones juveniles;
- Alianza de las Civilizaciones de las Naciones Unidas; y
- Organizaciones socias: Anna Lindh Foundation, Al Jaheed, Arabic TV Station, Audiovisual E-Platform, BaKaFORUM TV y Media Forum, Centre for Migration Studies de Nueva York, CHINH, CineySalud, Copeam, Fondacio Forum Universal de Les Cultures (FFUC), OIM, Media Education Centre, NEXOSAlianza Association, No Ghetto, Paley Centre for Media, RedUNIAL, Roots and Routes International Association, Royal Film Commission en Jordania, Senza Frontiere/Without Borders Film Festival, Sunchild Environmental Festival, TV de la ONU, UNESCO, UNICEF, y Asociación de los Estados Unidos para la Migración Internacional (USAIM).

#### C. Acciones

- Una campaña de información invita a los jóvenes de 9 y 25 años de edad a presentar videos cortos expresando pensamientos, experiencias, opiniones y sugerencias sobre cuestiones relacionadas con la migración, la diversidad y la identidad.
- Las organizaciones están disponibles a proporcionar recursos para la capacitación sobre producción de videos.

- Los ganadores fueron galardonados con el Premio internacional del jurado PLURAL +, que incluía 1.000 USD y la invitación con todos los gastos pagados a la ceremonia de los Premios PLURAL + 2010, que tuvo lugar en noviembre de 2010.

#### D. Evaluación

El festival promueve un clima de respeto y tolerancia entre los jóvenes y les anima a participar activamente en retos complejos. La selección de los videos de los jóvenes busca crear conciencia, sobre la base de los principios de armonía y diversidad, con el fin de prevenir la intolerancia y las divisiones culturales y religiosas.

#### E. Más información

Disponible en: [www.unaoc.org/pluralplus/submit/rules/rules-spanish](http://www.unaoc.org/pluralplus/submit/rules/rules-spanish).

### Iniciativas de sensibilización e información del ACNUR

ACNUR, **La sección sobre asilo y migración** tiene una discreta parte en la página Web del ACNUR. Incluye información actualizada sobre movimientos mixtos en las diferentes regiones y destaca la intersección entre la protección de los refugiados y los movimientos mixtos.

Más información, en: [www.acnur.org/t3/que-hace/asilo-y-migracion](http://www.acnur.org/t3/que-hace/asilo-y-migracion).

ACNUR, **Revista Refugiados: ¿Refugiado o inmigrante? Por qué importa la diferencia, 2007** fue el último número de la Revista Refugiados del ACNUR. Fue dedicada al tema de los movimientos mixtos e incluyó una serie de artículos sobre diferentes situaciones de movimientos mixtos en todo el mundo (Golfo de Adén, África del Sur, el Mediterráneo y el Caribe). La revista también llamó la atención sobre las dificultades que los Estados tienen en la distinción entre refugiados y migrantes.

Disponible en: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/6928.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6928.pdf).

### UE: MATERIAL EDUCATIVO SOBRE ASILO E INMIGRACIÓN: “NO SÓLO NÚMEROS” 2009

#### A. Antecedentes y fundamentos

El material educativo sobre asilo e inmigración (“material educativo”) tiene como objetivo mejorar la comprensión de los jóvenes sobre temas relacionados con solicitantes de asilo, refugiados y migrantes en la UE y promover una percepción justa de estos grupos y su aceptación en la sociedad europea. Este material proporciona a los jóvenes una herramienta para analizar y desarrollar opiniones bien fundadas sobre el asilo y la migración.

#### B. Actores

- OIM; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- El ACNUR y la OIM desarrollaron y difundieron material didáctico, incluyendo un manual del profesor en DVD, cortometrajes y un formulario de evaluación dirigido a jóvenes de 12 a 18 años de edad.
- El DVD muestra la vida de diferentes tipos de extranjeros, incluyendo solicitantes de asilo, refugiados reasentados, víctimas de trata, trabajadores migrantes y personas que migran por reunificación familiar.
- El manual del docente proporciona recursos para los maestros y otros educadores, y está específicamente diseñado para responder preguntas en clase y abordar los conceptos erróneos más comunes entre los jóvenes sobre los migrantes y los refugiados.

### D. Evaluación

El material educativo es una herramienta práctica y fácil de usar con recursos informativos que se puede utilizar tanto dentro como fuera del aula. Ofrece ejercicios para el alumno e información acerca de la distinción entre migrantes y refugiados y las diferentes necesidades de protección que ella involucra. El material informativo ha sido distribuido ampliamente. Aproximadamente, 2.000 paquetes piloto de material educativo se produjeron en 20 idiomas y han sido distribuidos a los 27 Estados miembros de la UE.

### E. Más información

**Anexo 3** – OIM y ACNUR, *Manual para el profesor: “No sólo números”, material educativo sobre asilo y migración*, 2009

Más información, disponible en:

[www.acnur.org/index.php?id\\_pag=8496](http://www.acnur.org/index.php?id_pag=8496) y

[www.iom.int/jahia/Jahia/not-just-numbers-educational-toolkit/lang/es](http://www.iom.int/jahia/Jahia/not-just-numbers-educational-toolkit/lang/es).

### Argelia:

#### ***La Nuit sur la Figure: Portraits de Migrants***

*La nuit sur la figure: Portraits de migrants* es una publicación realizada por la ONG italiana CISP (Comitato Internazionale per lo Sviluppo dei Popoli) y el ACNUR en Argel en 2008. Pone a disposición de los migrantes y refugiados un medio para informar al público en general acerca de su experiencia de viaje, su vida en Argelia y sus esperanzas y expectativas. La publicación presenta fotos y testimonios de 17 migrantes y refugiados en Argelia y ha sido ampliamente distribuida en Argelia y otros países del Norte de África.

Más información, disponible en francés en:

<http://akcentuathepositive.over-blog.com/article-18065579.html>.

### Costa Rica: Iniciativas de sensibilización

#### **Teatro callejero del ACNUR: “Toda tierra es tu tierra”**

La obra de teatro callejero “Toda tierra es tu tierra” es patrocinada por el ACNUR y desarrollada en cooperación con la ONG costarricense ACAI (Asociación de Consultores y Asesores Internacionales), el Ministerio de Cultura y Juventud y los profesores y estudiantes del Conservatorio Castella. La obra, que combina danza, poesía, música y teatro, se presentó en varios lugares de Costa Rica en 2007 y 2008.

Su elenco de 45 jóvenes incluye a costarricenses, refugiados colombianos, migrantes y adolescentes. La obra describe la experiencia de quienes tienen que huir de sus países de origen para salvar sus vidas, además de la xenofobia y la discriminación que sufren en el país de acogida. La obra fue premiada por el Ministerio de Cultura y Juventud de Costa Rica por su valor en el apoyo a la tolerancia y la diversidad.

### **Festival Bianual de Video del ACNUR**

El festival bianual de video del ACNUR “La 240” fue lanzado en San José de Costa Rica para combatir la xenofobia y contrarrestar las percepciones negativas sobre los refugiados, especialmente entre los jóvenes. El festival se realizó tras un estudio comisionado por el ACNUR que demuestra que sólo el 57 por ciento de las personas en San José entiende la difícil situación de los refugiados y que aquellas personas entre 18 y 35 años de edad eran más propensas a tener percepciones negativas de los refugiados. El ACNUR también patrocinó una iniciativa denominada “La olla de presión”, que reunió a jóvenes cineastas para producir un corto documental sobre temas de refugiados, que se llamó “Primera plana”.

Información sobre el Festival:

[www.acnur.org/t3/index.php?id=559&no\\_cache=1&tx\\_ttnews\[tt\\_news\]=1223](http://www.acnur.org/t3/index.php?id=559&no_cache=1&tx_ttnews[tt_news]=1223)

### **Historias de refugiados del ACNUR**

*Habitantes del País* del ACNUR fue grabado como parte de un proyecto del ACNUR en Costa Rica para informar a los niños acerca de la difícil situación de los refugiados y para animarles a apoyar la integración y luchar contra la xenofobia. Según una encuesta realizada en 2008, aproximadamente el 40 por ciento de los jóvenes refugiados en Costa Rica declaró que son o han sido víctimas de intolerancia o insultos de sus compañeros o maestros. El proyecto está dirigido a estudiantes costarricenses de todo el país, ayudándoles a comprender las dificultades que han vivido sus compañeros mediante la recopilación de historias de jóvenes refugiados acerca de sus experiencias durante los desplazamientos forzados debido a la violencia o la persecución. Una serie de historias radiales de niños refugiados y costarricenses también está disponible en la página Web del ACNUR.

Ver, por ejemplo, la historia de Annye, una refugiada colombiana:

[www.acnur.org/t3/noticias/noticia/jovenes-crean-materiales-para-evitar-xenofobia-en-colegios-de-costa-rica](http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/jovenes-crean-materiales-para-evitar-xenofobia-en-colegios-de-costa-rica)

## **ITALIA: CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN PARA LA LUCHA CONTRA EL RACISMO 2009 – 2010**

### **A. Antecedentes y fundamentos**

Una amplia alianza de 27 actores de la sociedad civil italiana creó una campaña de sensibilización contra el racismo y la xenofobia (“la campaña”) en marzo de 2009, titulada “No tengas miedo, ábrete a los otros, ábrete a los derechos” (“*Non aver paura, apriti agli altri, aprì ai diritti*”). La fecha elegida para el lanzamiento y posterior cierre de la campaña fue el 21 de marzo, en conmemoración del Día Internacional de la Eliminación de la Discriminación Racial.

La campaña intentó cuestionar los vínculos entre la migración y la seguridad nacional y personal, que en los últimos años se habían convertido en una constante en Italia. Los objetivos de la campaña fueron fomentar el entendimiento mutuo entre las comunidades, hacer frente a los prejuicios que han alimentado el racismo, y enfrentar el creciente número de incidentes de racismo y xenofobia reportados en todo el país.

### **B. Actores**

- Amnistía Internacional;
- ONG italianas;
- Sindicatos italianos;
- Organizaciones religiosas de asistencia;
- Save the Children; y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

- Las personas fueron invitadas a firmar una petición basada en los principios de la Constitución de Italia y la Declaración Universal de los Derechos Humanos. Se solicitó a las personas con cargos políticos o públicos que firmaran compromisos específicos. A los periodistas se les pidió respetar la “Carta de Roma” y el ACNUR promovió un Código de Conducta para los medios de comunicación en relación con la manera de describir a los solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de trata y migrantes.
- Se recogieron firmas apoyando un manifiesto para dar a conocer las circunstancias y retos de los migrantes en Italia.
- La campaña produjo diversas herramientas, incluyendo un spot de TV y radio protagonizado por varios actores de cine y de televisión muy populares en Italia, enlaces a sitios web, carteles, postales pegatinas y pines con el logotipo de la campaña, un fantasma amarillo sonriente, diseñado por un niño de 11 años de Roma.

### **D. Evaluación**

La campaña reunió a organizaciones y asociaciones con diferentes mandatos y misiones. Más de 80.000 personas firmaron el manifiesto. La campaña fue bien recibida por el Gobierno y fue elogiada por su contribución a la tolerancia de los extranjeros en el país. Sin embargo, se requieren nuevas medidas para hacer frente al aumento de ataques violentos xenófobos contra las minorías en Italia.

### **E. Más información**

**Anexo 4** – Campaña de sensibilización contra el racismo 2009, Italia, Folleto informativo sobre la conferencia de prensa, marzo de 2009, disponible solo en italiano

Más información disponible en italiano: [www.nonaverpaura.org/](http://www.nonaverpaura.org/).

## PAKISTÁN: TEATRO PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO PARA LOS REFUGIADOS AFGANOS 2008

### A. Antecedentes y fundamentos

En 2008, el ACNUR, en colaboración con la ONG paquistaní “Struggle for Change” (SACH) lanzó una campaña de sensibilización pública usando el teatro para transmitir mensajes destinados a sensibilizar a los refugiados afganos sobre sus derechos y obligaciones legales en Pakistán. Fue desarrollada una producción de teatro para servir como instrumento práctico de sensibilización.

### B. Actores

- SACH; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- El ACNUR y SACH trabajaron juntos para organizar obras teatrales centradas en cuestiones como la emisión de documentos de identificación apropiados a su llegada, el acoso policial, la tortura y la violencia sexual y de género (VSG) contra las mujeres y los niños.
- El ACNUR y SACH enviaron al equipo teatral afgano a los pueblos, donde se presentaron ante una multitud de hombres y niños que se reunieron por curiosidad.
- El Teatro para Programas de Desarrollo opera en varios países del mundo, que ofrecen programas similares de sensibilización.
- El proyecto del ACNUR en Pakistán también ofreció varios talleres educativos para las autoridades policiales en las principales ciudades, en un esfuerzo por crear conciencia sobre la difícil situación de los refugiados y sus derechos.

### D. Evaluación

El Teatro para Programas de Desarrollo transmitió información práctica fundamental para mantener la situación jurídica en Pakistán por razones convincentes y comprensibles. Aunque el teatro es un medio novedoso y efectivo para transmitir mensajes a un determinado público, éste no llega a numerosas audiencias. A pesar de eso, los talleres educativos han creado más conciencia sobre la protección de los refugiados.

### E. Más información

**Anexo 5** – Shahzad, A., *Un drama basado en la vida real ayuda a los afganos a entender los derechos de los refugiados*, ACNUR, agosto de 2008

## Polonia: Iniciativa de Nigeria y Polonia sobre los derechos de los migrantes

La iniciativa sobre los derechos de los migrantes de Nigeria y Polonia (“la Iniciativa”) fue creada por el Human Support Services (HSS) y el Rule of Law Institute Foundation (RLI) en 2009. La Iniciativa fue diseñada para promover el respeto de los derechos de los migrantes nigerianos en Polonia, para fortalecer institucionalmente a abogados, funcionarios gubernamentales y ONG, y fortalecer el papel de las alianzas en las actividades de promoción.

La iniciativa incluye la conexión, difusión e intercambio de conocimientos e información entre Nigeria y Polonia, monitorear y presentar informes sobre la legislación sobre migración, y proporcionar asesoría jurídica a los migrantes antes de salir de Nigeria con el fin de evitar movimientos irregulares y facilitar la integración local después de llegar a Polonia. La iniciativa también pretende generar conciencia sobre las prácticas de explotación laboral y el abuso de migrantes con necesidades específicas, en particular mujeres y niños, a través de alianzas entre las organizaciones comunitarias e instituciones públicas y privadas.

Más información se encuentra disponible en inglés en: [www.nigerianpolishinitiative.org](http://www.nigerianpolishinitiative.org).

## **Sudáfrica: Respuestas a las agresiones xenófobas de 2008**

### **La campaña One Movement**

Se lanzó en marzo de 2008 en el Museo del Apartheid, bajo el patrocinio del arzobispo Desmond Tutu. Fue desarrollado en respuesta al creciente número de ataques xenófobos contra refugiados y migrantes en el sur de África. Un sitio Web interactivo describe los derechos y responsabilidades de los sudafricanos, africanos y ciudadanos del mundo con el fin de revertir las actitudes xenófobas y de promocionar la unidad, la diversidad y la tolerancia en el sur de África. La campaña se centra en la integración de los migrantes y refugiados en la sociedad y el respeto de los derechos humanos de todas las personas, con énfasis en el derecho a la igualdad.

La campaña es patrocinada por la estación de radio METRO FM y tiene varias celebridades y personalidades de los medios como embajadores de buena voluntad. La campaña también incluye el fortalecimiento institucional de los servicios públicos para defender los derechos reconocidos de los migrantes y refugiados, así como las intervenciones en el plan de estudios de las escuelas y la capacitación en derechos humanos. Se alientan las redes sociales en Facebook y YouTube, y el sitio de la campaña tiene un blog que facilita el intercambio de información.

Más información: [www.1movement.co.za/](http://www.1movement.co.za/).

### **Iniciativa contra la xenofobia en Sudáfrica: Tolerancia, integración, diversidad**

La Iniciativa contra la xenofobia en Sudáfrica: tolerancia, integración, diversidad es un programa desarrollado por la OIM en 2007 bajo el tema "Ubuntu no tiene fronteras". Su objetivo es proteger los derechos humanos de todos los migrantes, independientemente de su estatus en Sudáfrica. La OIM lanzó una campaña en 2008, en asociación con Saatchi & Saatchi Sudáfrica, METRO FM y South African Broadcasting Corporation (SABC) para mejorar el conocimiento de los derechos de los migrantes, consagrados en la Constitución de Sudáfrica y la Ley de Inmigración, y realizar capacitaciones para garantizar que los funcionarios de policía, migración, salud y bienestar social sean lo suficientemente conscientes de los derechos de los migrantes. Asimismo, la OIM llevó a cabo diversos talleres en colaboración con la Frayintermedia en Sudáfrica y Zambia para sensibilizar a los medios de comunicación sobre los derechos de los migrantes, mejorar la calidad de lo que los medios informan sobre la diversidad y la migración, y aumentar la conciencia del papel de los medios de comunicación en la formación de la opinión pública sobre los migrantes. La OIM llevó a cabo un proyecto independiente de investigación que se centró en la indagación de los detonantes y los factores que dieron lugar a las actitudes xenófobas y los ataques violentos infligidos a los migrantes en 2008.

## UCRANIA: INICIATIVA DIVERSIDAD 2007 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

En respuesta al aumento del número de presuntos ataques racistas en Ucrania, Amnistía Internacional, la OIM, el ACNUR y otras organizaciones de la sociedad civil formaron, en abril de 2007, la Iniciativa Diversidad, una red interinstitucional, para coordinar mejor sus actividades en este ámbito.

La Iniciativa Diversidad persigue cuatro objetivos principales: apoyar las actividades gubernamentales que fomenten el diálogo intercultural; identificar los vacíos existentes en la legislación y la aplicación de la ley; recomendar medidas para fortalecer la respuesta del sistema jurídico a los crímenes de odio con motivación racial; y hacer notar la existencia de los crímenes de odio en Ucrania a través de actividades de sensibilización y campañas de información.

### B. Actores

- Amnistía Internacional, Ucrania;
- Empresas y personas interesadas;
- La comunidad diplomática;
- Organismos internacionales: OIM y ACNUR;
- Órganos del Gobierno de Ucrania: Ministerio del Interior, Ministerio de Asuntos Exteriores, Servicio de Seguridad de Ucrania y la Comisión Estatal de Asuntos de Nacionalidades y Religiones; y
- ONG.

### C. Acciones

- Apoyar las actividades del gobierno que fomenten el diálogo intercultural y la coordinación interinstitucional con una mayor participación de las ONG y las organizaciones intergubernamentales;
- Promover el diálogo a alto nivel entre los círculos diplomáticos y las autoridades gubernamentales para fomentar un enfoque coherente y el reconocimiento de los ataques raciales y los crímenes de odio;
- Abogar por un sistema de justicia penal que reconozca, investigue y procese exitosamente los crímenes de odio por motivos raciales;
- Monitorear los reportes y artículos en los medios de comunicación para identificar lenguaje difamatorio o de odio;
- Lograr la participación de la sociedad civil a través de la realización de investigaciones y encuestas, participación en mesas redondas, participación y organización de eventos públicos culturales, boletines mensuales, campañas de información, presentaciones en escuela/embajada/club, etc.;
- Recopilar y difundir estadísticas verificadas y estandarizadas sobre presuntos crímenes de odio, facilitar el análisis de las tendencias y desarrollar planes de intervención;

- Mantener una base de datos centralizada con contribuciones de los miembros, las embajadas y la sociedad civil, que registre incidentes de crímenes de odio y monitoree las tendencias; y
- Crear una lista de correo que sirva como un mecanismo para unir a la sociedad civil en diversas regiones. (En la actualidad, hay 100 personas y organizaciones inscritas en la lista de correo, y más de 2.000 individuos y organizaciones reciben el boletín “En el mismo barco”, mensualmente.)

#### D. Evaluación

La inclusión de diversos actores en la red ofrece la oportunidad de centrarse en temas de interés común y la acción consolidada contribuyó a la disminución de casos de crímenes de odio por motivos raciales en Ucrania en 2009.

Las contribuciones estadísticas son recibidas principalmente de los actores en Kiev, lo que causa una disparidad regional de las actividades.

#### E. Más información

Disponible en: <http://diversipedia.org.ua/>.

### 10.3. Prevención y sensibilización sobre la trata de personas

La trata de personas es un área donde se ha resaltado especialmente el desarrollo de diversas estrategias de información dirigidas a los objetivos antes mencionados: prevención y sensibilización de las comunidades de acogida. Varios países de origen han diseñado estrategias de información para ayudar a prevenir la trata de personas, mientras que los Estados de destino tienen programas para sensibilizar a las comunidades locales y garantizar que las víctimas de trata sepan dónde buscar ayuda. A continuación se proporciona una pequeña selección de ejemplos.

#### Consejo de Europa: “Tú no estás en venta” Campaña de lucha contra la trata de personas

La Campaña europea de lucha contra la trata de personas “Tú no estás en venta” resalta las disposiciones de protección del Convenio del Consejo de Europa sobre la lucha contra la trata de seres humanos de 2005.

Se han desarrollado herramientas promocionales, como camisetas, postales y pegatinas, al igual que una tira cómica sobre las historias de cinco personas objeto de trata para ilustrar las diferentes formas de trata de personas.

La tira cómica está disponible en:

[www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/comicstrip/default\\_en.asp](http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/trafficking/comicstrip/default_en.asp).

## Bélgica: Campaña “Compre de manera responsable”

La Campaña “Compre de manera responsable” (“la campaña”) fue lanzada por la OIM, en colaboración con Saatchi y Saatchi, en 2009, en Bruselas, Bélgica. Su objetivo es crear conciencia sobre la trata con fines laborales y aumentar la responsabilidad de los consumidores. La campaña consiste en un evento que escenifica un gigante carrito de la compra invertido encarcelando a los modelos que representan a los trabajadores migrantes, junto con un anuncio televisivo de 30 segundos que anima a los espectadores a preguntarse ¿qué hay detrás de los bienes que compramos?

La campaña recomienda acciones que pueden marcar la diferencia. La campaña Compre de manera responsable es una de las primeras campañas contra la trata se centra en la demanda de trabajo forzado en los países de destino.

El lanzamiento en Bruselas generó más de 300 artículos de prensa en todo el mundo y animó a más de 9.000 personas a visitar el sitio web en los primeros cuatro días. Más de 1.500 individuos son miembros del grupo de Facebook.

Más información, en: [www.buyresponsibly.org/](http://www.buyresponsibly.org/).

## India: Red de la Policía y las ONG para crear conciencia

La red de la Policía y las ONG para generar conciencia se inició en 2007 en Nueva Delhi, India, para crear conciencia en las paradas de autobús y estaciones de ferrocarril sobre la trata de personas y para identificar a los niños en riesgo de ser víctimas de trata. La Policía de Delhi aumentó la vigilancia para impedir que los tratantes explotaran a los niños sin casa e indigentes que utilizan las paradas de autobús y las estaciones de ferrocarril como lugares de juego.

Un programa de sensibilización especial fue organizado para la policía ferroviaria y otras personas que trabajan en las estaciones de ferrocarril, como vendedores ambulantes, porteros y taxistas. La policía creó alianzas con las ONG para garantizar que los niños rescatados reciban orientación psicológica apropiada y albergue seguro. La policía también participa en programas de promoción en las escuelas y colegios, centrándose en el proceso y las consecuencias de la trata de personas e informando a los niños sobre las líneas de ayuda y los servicios de apoyo disponibles en Delhi.

La alianza entre vendedores ambulantes, porteros y taxistas los alentó a servir como informantes de la Policía, y la alianza con las ONG facilitó la referencia de casos en situación de riesgo.

**Anexo 7** – ONUDC, Gobierno de la India, *Compendio de buenas prácticas en la lucha contra la trata mediante el cumplimiento de la ley*, ONUDC, 2007

## MÉXICO: RED LOCAL CONTRA LA TRATA 2006 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

Desde junio de 2006, una gran alianza de socios provenientes del Gobierno de México, las ONG y las organizaciones internacionales ha trabajado en conjunto bajo la organización de la Red local de lucha contra la trata (“la Red”) para prevenir la trata de personas y proteger y asistir a las víctimas en la frontera sur de México.

En este contexto, la Red, entre otras cosas, desarrolla actividades de sensibilización para acompañar los esfuerzos de prevención y protección.

### **B. Actores**

- Organismos en México que incluyen: Instituto Nacional de Migración, Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado, Estado de Chiapas, Comisión Nacional de Derechos Humanos, Comisión de Derechos Humanos de Chiapas, Departamentos de Policía estatales y municipales;
- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova;
- Consulados de Honduras, Guatemala y El Salvador;
- OIM;
- Otras ONG que trabajan en la frontera sur de México; y
- ACNUR.

### **C. Acciones**

- La Red ha desarrollado capacitaciones sobre la trata de personas, incluyendo presentaciones sobre el nexo entre el asilo y la trata.
- La Red ha visitado las escuelas locales para informar y sensibilizar a los estudiantes y maestros sobre el problema de la trata de seres humanos y también creó obras de teatro sobre la trata de personas, que han sido presentadas en plazas públicas.
- La Red ha desarrollado material de prevención, incluyendo folletos informativos sobre la trata de personas, que han sido distribuidos en la comunidad.

### **D. Evaluación**

Desde sus inicios, la red ha creado conciencia sobre la cuestión de la trata de personas y ha hecho avances hacia el desarrollo de la legislación sobre la materia. La red no tiene mandato oficial ni estatuto como organización y tampoco tiene presupuesto propio. En consecuencia, hay distintos grados de compromiso entre la pluralidad de actores que intervienen en ella.

## **ESLOVENIA: PROYECTO CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y LA VIOLENCIA SEXUAL Y DE GÉNERO 2003**

### **A. Antecedentes y fundamentos**

En Eslovenia se diseñó el proyecto contra la trata de personas y la violencia sexual y de género (PATS, por sus siglas en inglés) para proporcionar información a determinados grupos de solicitantes de asilo en riesgo, sobre los peligros de los movimientos irregulares y la trata de personas. También intenta ayudar en la identificación de las víctimas de trata existentes y proporcionarles la protección y la asistencia necesarias.

### **B. Actores**

- Ministerio del Interior de Eslovenia;
- Dos ONG eslovenas: Asociación Kluč y Centro filantrópico esloveno para la asistencia psicosocial de los refugiados; y
- ACNUR.

### C. Acciones

- El Ministerio del Interior y las ONG eslovenas redactaron un folleto titulado “El diccionario”, que contiene información sobre los riesgos asociados con la trata de personas y los derechos de los afectados. El folleto alienta a víctimas de trata a que se identifiquen. Además proporciona asesoría sobre dónde pueden obtener apoyo y asistencia en Eslovenia y en los países de destino en Europa. El folleto se distribuyó a todas las mujeres y los niños no acompañados y separados que solicitan asilo cuyas solicitudes están pendientes.
- Los trabajadores sociales ofrecieron sesiones de información individuales a las mujeres y los niños no acompañados y separados que solicitan asilo, explicando los riesgos de la trata y resumiendo la información contenida en el folleto. Durante estas sesiones, los solicitantes de asilo podían identificarse a sí mismos como víctimas de la trata y obtener protección.

### D. Evaluación

El PATS demuestra que una combinación efectiva de información ampliamente difundida (“El Diccionario”), junto con entrevistas de seguimiento y sesiones individuales de información, puede ayudar a identificar a las víctimas de trata. Esta doble estrategia asegura que el máximo número de personas tienen acceso a la información, a través de folletos, sin perder los beneficios de los debates personalizados donde es más probable que una víctima de trata se identifique a sí misma y solicite asistencia. El proyecto ofreció un modelo único para prevenir la trata de solicitantes de asilo en riesgo y luego se extendió a Bosnia y Herzegovina. Sin embargo, se dirigía únicamente a mujeres y niños no acompañados o separados que ya habían sido identificados como solicitantes de asilo. Los migrantes no tienen acceso a esta información.

### E. Más información

Para más información sobre el papel del ACNUR en la protección de las víctimas de trata, consultar el capítulo 5.3.2 “Tráfico, trata y secuestro” del Manual para la protección de mujeres y niñas del ACNUR, 2008, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/7137.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7137.pdf).

## SUDÁFRICA: CAMPAÑA “TARJETA ROJA”: DESCALIFICAR A LA TRATA DE PERSONAS 2010 – PRESENTE

### A. Antecedentes y fundamentos

UNICEF lanzó la campaña “Tarjeta roja” para apoyar al Gobierno de Sudáfrica con una importante estrategia de sensibilización. La campaña forma parte del Programa de UNICEF sobre las acciones fundamentales para mejorar la protección de la infancia durante la Copa Mundial FIFA 2010 y en adelante.

### B. Actores

- UNICEF;
- Fiscalía Nacional, Sudáfrica; y
- TOTAL South Africa.

### C. Acciones

- La “Campaña Tarjeta Roja” fue lanzada previamente en 2002 por la OIT. El relanzamiento de la campaña tuvo como objetivo crear más conciencia sobre el abuso, la trata y la explotación infantil, y para fomentar la participación pública activa en el desarrollo de sistemas de protección a la infancia.
- Los materiales de la campaña incluyen 500.000 folletos y carteles, además de tarjetas rojas.
- La tarjeta roja tiene el tamaño de una tarjeta de crédito y simboliza la tarjeta que le dan a los jugadores de fútbol cuando violan gravemente las normas del juego y quedan descalificados. Del mismo modo, la campaña resaltó que el abuso, la trata y la explotación de los niños no deben ser tolerados en África.
- La Fiscalía Nacional es responsable de procesar los casos de trata, y TOTAL-South Africa, en cooperación con la autoridad de turismo de Sudáfrica, distribuye las tarjetas rojas en las estaciones de servicio, hoteles y empresas de alquiler de autos.
- La campaña está dirigida a niños y comunidades, padres, turistas y aficionados al fútbol, y los mensajes se desarrollaron gracias a la donación de los expertos servicios de Saatchi y Saatchi Sudáfrica.
- Las tarjetas rojas incluyen el logotipo “Ponle tarjeta roja a la explotación infantil: Ten en cuenta y protege a los niños” y el número de teléfono gratuito de la Policía de Sudáfrica y de los Servicios de Bienestar Infantil en Sudáfrica, así como algunas recomendaciones para los niños sobre cómo protegerse contra el abuso, la explotación y la trata.
- La tarjeta roja se distribuyó también a los niños y adultos en loveLife, Feria de Comercio y Turismo, y durante los festivales deportivos comunitarios de UNICEF que se llevaron a cabo en las nueve provincias durante la Copa del Mundo.
- Se desarrolló un sitio web y una página de Facebook sobre la campaña “Tarjeta roja” para solicitar apoyo y difundir información sobre la trata de personas. Los mensajes electrónicos ayudaron a generar conciencia a través de las pantallas de televisión en 3D en tres aeropuertos internacionales en Sudáfrica para garantizar que todos los turistas fueran alertados sobre el mensaje de la campaña. Además, una plataforma móvil de redes sociales MXit ayudó a UNICEF ayuda a informar a los niños sobre las precauciones de seguridad personal.

### D. Evaluación

La campaña “Tarjeta roja” fue dirigida a millones de sudafricanos y simpatizantes del fútbol en todo el mundo para crear conciencia sobre la trata y proteger a los niños. La campaña pretende ampliar el espacio de protección de los niños y los beneficios de la publicidad en los medios que rodean la Copa del Mundo. La campaña se complementó con una serie de actividades de protección de la infancia, incluyendo campañas de sensibilización en los medios de comunicación y en Internet. En alianza con el sector privado, los medios de comunicación y los socios, el UNICEF apoya la difusión de mensajes e imágenes relacionados con la protección de la infancia y el deporte con el fin de desarrollar sistemas de protección a la infancia a largo plazo.

### E. Más información

Disponible en: [www.srtrc.org/](http://www.srtrc.org/)

**Anexo 8** – UNICEF, Copa Mundial de la FIFA 2010: Programas de UNICEF en Sudáfrica

## Referencias seleccionadas

### Documentos legales y de políticas

ACNUR, *Evaluación de las actividades de información por los medios*, 1998, disponible en inglés en:

[www.unhcr.org/3ae6bd3f4.html](http://www.unhcr.org/3ae6bd3f4.html).

ACNUR, *La lucha contra el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia a través de un enfoque estratégico*, 2009, disponible en:

[www.acnur.org/biblioteca/pdf/7320.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7320.pdf).

### Bibliografía

BBC World Service Trust, *Refugiados: Manual de emergencia de radiodifusión*, 2004, disponible en inglés en:

[www.ACNUR.org/4aa7a03f9.html](http://www.ACNUR.org/4aa7a03f9.html).

Schapendonk, J. y Van Moppes, D., *Migración e información: Imágenes de Europa, los factores que alientan la migración y la ruta del intercambio de información*, Documentos de trabajo, *Migration and Development Series*, informe No. 16, 2007, disponible en inglés en:

<http://socgeo.ruhosting.nl/html/files/migration/migration16.pdf>.

# Referencias Generales

ACNUR, *Consultas Globales sobre protección internacional, tercer ámbito: Protección de refugiados y el control migratorio: Perspectivas del ACNUR y la OIM*, 31 de mayo de 2001, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/3b3701b813.html>.

ACNUR, *Diálogo del Alto Comisionado sobre Desafíos en materia de Protección. Tema: Protección de refugiados, soluciones duraderas y migración internacional, Resume del Presidente*, 11-12 de diciembre de 2007, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6304>.

ACNUR, *El Plan de los 10 Puntos del ACNUR en América Central, África Occidental, África Oriental y Asia: Un proyecto de tres años*, diciembre de 2010.

ACNUR, *Memorándum de Entendimiento entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la Organización Internacional de las Migraciones*, 15 de mayo de 1997, disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4235.pdf?view=1>.

ACNUR, *Protección de refugiados y migración internacional*, 17 de enero de 2007, Rev. 1, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/462f6d982.html>

ACNUR, *Protección de refugiados y soluciones duraderas en el contexto de las migraciones internacionales*, 19 de noviembre de 2007, ACNUR/DPC/2007/Doc.02, disponible en:

<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5825.pdf?view=1>.

ACNUR, *¿Refugiado o inmigrante?: Por qué importa la diferencia*, Revista Refugiados, No 136, 2007, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6928>.

ACNUR, “¿Son los refugiados migrantes? Una confusión peligrosa”, Discurso de Erika Feller, Directora del Departamento de Protección Internacional, *SID lecture series “Migración y desarrollo: Desafíos para un mundo en movimiento”*, Amsterdam, 27 de enero de 2004, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/refworld/docid/403603a24.html>.

Cholewinski, R., “Migración irregular y flujos mixtos”, *Documento de antecedentes OIM WMR 2010*, 2010, disponible en inglés en:

[http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010\\_irregular\\_migration\\_and\\_mixed\\_flows.pdf](http://publications.iom.int/bookstore/free/WMR2010_irregular_migration_and_mixed_flows.pdf).

Crisp, J., *Más allá del nexo: La perspectiva en evolución del ACNUR sobre la protección de los refugiados y la migración internacional*, ACNUR New Issues in Refugee Research, Documento de trabajo, No. 155, 30 de abril de 2008, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/4818749a2.html>.

Grupo Mundial sobre Migración, *Migración internacional y los derechos humanos: Desafíos y oportunidades en el umbral del 60 aniversario de la Declaración Universal de los Derechos Humanos*, octubre de 2008, disponible en inglés en:

<http://www.unhcr.org/49e479cf0.html>.

IFRC, *Política sobre Migración*, noviembre de 2009, disponible en inglés en: <http://www.ifrc.org/Docs/pubs/who/policies/migration-policy-en.pdf>.

OIM, *Diálogo internacional sobre la migración del 2008 – Los retos de la migración irregular: Encarar los flujos migratorios mixtos*, Nota para las deliberaciones, 7 de noviembre de 2008, MC/INF/294, disponible en: [http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about\\_iom/es/council/96/MC\\_INF\\_294.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/shared/shared/mainsite/about_iom/es/council/96/MC_INF_294.pdf).

OIM, *Migración irregular y flujos migratorios mixtos: Enfoque de la OIM*, 19 de octubre de 2009, MC/INF/297, disponible en: [http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy\\_and\\_research/policy\\_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos\\_ES.pdf](http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/policy_and_research/policy_documents/MC-INF-297-Flujos-Migratorios-Mixtos_ES.pdf).

## Glosario<sup>1</sup>

**Asilo:** Concesión, por parte de un Estado, de la protección en su territorio a las personas que huyen de la persecución, de un perjuicio grave o irreparable, o por otras razones definidas en la legislación nacional. El asilo abarca diversos elementos, incluyendo la protección contra la devolución y el permiso para permanecer en el territorio del país de asilo, posiblemente con miras a la integración local. La Convención de 1951<sup>2</sup>, complementada por el derecho internacional de los derechos humanos, establece las normas de tratamiento a las cuales tienen derecho los refugiados en el país de asilo.

**Autosuficiencia:** Habilidad económica y social de un individuo, un hogar o una comunidad para satisfacer sus propias necesidades esenciales (incluyendo, alimentación, agua, vivienda, seguridad personal, salud y educación) de manera sostenible y digna.

**Buenas prácticas:** Medios para promover la aplicación de las normas y principios existentes tanto a nivel nacional como internacional. En el contexto de los movimientos mixtos, se refiere a una práctica innovadora, interesante y estimulante que contribuye a la creación de una política migratoria sensible a la protección y que tiene el potencial de ser transferida, en su totalidad o en parte, a contextos similares.

**Datos:** Compilación de información organizada.

**Derechos humanos:** Normas universales que reconocen y protegen la dignidad intrínseca y los derechos iguales e inalienables de todos los individuos, sin distinción de raza, color, sexo, género, idioma, religión, opiniones políticas u otras opiniones, origen nacional o social, propiedad, nacimiento o cualquier otro estatus. Pueden estar contenidos en diversos instrumentos jurídicos nacionales, regionales e internacionales y/o formar parte del derecho internacional consuetudinario.

**Desplazamiento y migración forzados:** Salida forzada de una persona de su hogar o su país debido, por ejemplo, a un riesgo de persecución o de otra forma de daño grave o irreparable. Tales riesgos pueden generarse por conflictos armados, graves perturbaciones del orden público, desastres naturales, o debido a que el Estado no puede o no quiere proteger los derechos humanos de sus ciudadanos.

**Detención:** Privación de la libertad de movimiento, generalmente a través de la reclusión forzada. El artículo 31 de la Convención de 1951 establece ciertas garantías en relación con la restricción de la libertad de circulación de los refugiados que entran o residen ilegalmente en el país. Las Conclusiones Nº 44 (XXXVII) del Comité Ejecutivo establecen las normas aplicables en tales situaciones.

1 Este glosario se centra en la terminología que es particularmente relevante para el abordaje del tema de los movimientos mixtos por el Plan de Acción de los 10 Puntos. Las definiciones se basan en diferentes fuentes. Se puede encontrar más información en: ACNUR, *Glosario de términos claves relativos a la protección internacional de los refugiados*, junio de 2006, rev.1, disponible en: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/2256.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/2256.pdf); ACNUR, *Manual del ACNUR para la protección de mujeres y niñas*, Glosario, marzo de 2008, disponible en: [www.acnur.org/biblioteca/pdf/7137.pdf](http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7137.pdf); y OIM, *Derecho internacional sobre migración: Glosario sobre migración*, 2004, disponible en: <http://www.oim.org.co/LinkClick.aspx?fileticket=otpUXt/4YgA=&tabid=104&language=en-US>.

2 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, 189 U.N.T.S. 137, en vigor desde el 22 de abril de 1954 (Convención de 1951); ver también el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, 606 U.N.T.S. 267, en vigor desde el 4 de octubre de 1967 (Protocolo de 1967).

**Determinación de la condición de refugiado (procedimientos de asilo):** Proceso legal y/o administrativo llevado a cabo por los Estados y/o el ACNUR para determinar si una persona es refugiada de conformidad con la legislación nacional, regional e internacional.

**Devolución indirecta:** La devolución, en incumplimiento de las obligaciones del Estado en virtud de la legislación internacional sobre refugiados y derechos humanos, también puede ocurrir cuando un Estado retorna a un solicitante de asilo o refugiado a un tercer país que, a su vez, retorna a esa persona a territorios donde está en riesgo de persecución, tortura u otras formas de daño grave o irreparable.

**Expulsión:** Acto de una autoridad estatal con la intención y el efecto de asegurar la deportación de un extranjero de su territorio. Los refugiados que se encuentran legalmente en el territorio del Estado sólo pueden ser expulsados por razones de seguridad nacional y orden público.

**Formas complementarias (subsidiarias) de protección:** Protección internacional y/o asilo previstos en la legislación o en la práctica nacional para las personas que son objeto de una seria amenaza contra la vida, la libertad o la seguridad personal pero que no califican para la condición de refugiado contemplado en los instrumentos internacionales existentes sobre derecho de refugiados.

**Fortalecimiento institucional:** Proceso por el cual individuos, instituciones y sociedades desarrollan sus habilidades, individual y colectivamente, para desempeñar funciones, resolver problemas, y establecer y lograr sus objetivos.

**Funcionario de ingreso:** Cualquier funcionario gubernamental que trabaja en el sistema de ingreso. Puede incluir a la policía de fronteras, funcionarios de inmigración (inclusive funcionarios ubicados en puestos fronterizos y funcionarios de enlace con aerolíneas), personal de la guardia costera y otros funcionarios que hacen el “primer contacto” con solicitantes de asilo, refugiados e inmigrantes en el sistema de ingreso (“**funcionarios de ingreso de primer contacto**”). Puede incluir también a legisladores, a quienes elaboran las políticas, funcionarios judiciales, servidores públicos y administradores que establecen el pertinente marco legal y político que rige el sistema de ingreso.

**Identificación de perfiles y referencia de casos:** Proceso no vinculante que precede a cualquier procedimiento formal de determinación del estatuto y que tiene como objetivo diferenciar las categorías de personas e identificar sus necesidades tan pronto como sea posible después de su llegada. Sus elementos principales son: el suministro de información a los recién llegados; la recopilación de información sobre los recién llegados a través de cuestionarios y entrevistas informales; el establecimiento de un perfil preliminar para cada persona; la orientación; y la referencia de las personas a las entidades o procedimientos pertinentes que mejor se adapten a sus necesidades.

**Integración local:** Una solución duradera para los refugiados que implica su asentamiento permanente en el país de asilo. La integración local es un proceso complejo y gradual que abarca tres dimensiones distintas pero interrelacionadas: jurídica, económica y socio-cultural. El proceso a menudo se concluye con la naturalización de los refugiados.

**Libertad de movimiento:** Derecho humano fundamental que consta de tres elementos básicos: el derecho a la libertad de circulación dentro del territorio de un país, el derecho a salir de cualquier país y el derecho a regresar a su propio país.

**Mecanismos de recepción:** Conjunto de medidas adoptadas para hacer frente a las necesidades materiales y psicosociales de solicitantes de asilo, refugiados y migrantes. En la fase inicial posterior a la llegada, los arreglos de recepción se ofrecen a todos los no nacionales, independientemente de su estatuto. Después de la remisión para diferenciar los procedimientos sustantivos, los arreglos de recepción pueden variar de acuerdo con las necesidades y el estatuto de cada grupo.

**Medidas de intercepción:** Cualquier medida adoptada por un Estado para: (i) impedir que las personas inicien un viaje internacional; (ii) impedir otros desplazamientos internacionales de las personas que han comenzado su viaje; (iii) controlar los buques respecto de los cuales haya motivos razonables para pensar que transportan personas en contravención del derecho marítimo nacional o internacional; y cuando tal persona o personas no tienen la documentación requerida o el permiso válido para ingresar en el territorio de ese Estado.

**Migración ilegal o irregular:** Migración que tiene lugar fuera de las normas reguladoras del Estado. Este término se usa principalmente desde la perspectiva de los países de acogida en referencia al ingreso y/o permanencia no autorizados en el país.

**Migración:** Cualquier movimiento de personas que no pretende ser de corta duración o temporal, ya sea a través de una frontera internacional (“**migración internacional**”) o dentro de un Estado. Se emplea a menudo para incluir tanto los movimientos forzados como los voluntarios.

**Migrante en situación irregular:** Un migrante que, debido al ingreso no autorizado, el incumplimiento de una condición de ingreso, la expiración de la visa o permiso de residencia o el incumplimiento de una orden de expulsión, no tiene permiso para permanecer en el país de acogida.

**Migrante ilegal o irregular:** A veces se utiliza como sinónimo de migrante en situación irregular. Debido a su potencial efecto estigmatizador, se debe evitar esta expresión.

**Migrante:** No existe una definición universalmente aceptada del término “migrante”. Este término abarca usualmente todos los casos en los que la decisión de migrar es tomada libremente por la persona concernida por razones de “conveniencia personal” y sin intervención de factores externos que le obliguen a ello.

**Migrantes varados:** Personas que no necesitan de protección internacional y que no pueden permanecer legalmente en el territorio del Estado de acogida y que se mueven legalmente a otro país o retornan a su país de origen.

**Monitoreo:** Revisión y control permanente de la implementación de un proceso o un proyecto, para garantizar que sus resultados, calendarios de trabajo y actividades acordadas se

desarrollan de acuerdo con los planes y los requisitos presupuestarios. El monitoreo a menudo se lleva a cabo por una entidad independiente o separada del implementador del proceso o proyecto (“**monitoreo independiente**”).

**Movimientos mixtos (migración mixta o flujos mixtos):** Un movimiento en el que varias personas viajan juntas, por lo general en forma irregular, utilizando las mismas rutas y medios de transporte, pero por razones diferentes. Las personas que viajan como parte de movimientos mixtos tienen diferentes necesidades y perfiles y pueden incluir a solicitantes de asilo, refugiados, personas objeto de trata, niños no acompañados o separados y migrantes en situación irregular.

**Movimientos secundarios irregulares de refugiados y solicitantes de asilo:** Movimiento irregular de refugiados o solicitantes de asilo desde el país donde ya han encontrado protección con el fin de solicitar asilo o asentamiento en otro país.

**Mujeres en riesgo:** Mujeres y niñas que se encuentran en situaciones en las cuales el desplazamiento las expone a una serie de factores que pueden ponerlas en riesgo de violaciones de sus derechos. Estos factores de riesgo pueden estar presentes en el entorno de protección más amplio o ser el resultado de circunstancias individuales.

**Nacional:** Persona que goza de la nacionalidad de un determinado Estado.

**Nacionalidad:** Vínculo jurídico entre una persona y un Estado. Generalmente, la nacionalidad se puede establecer al nacer por el lugar de nacimiento de la persona (*jus soli*) y/o por consanguinidad (*jus sanguinis*) o se puede adquirir por naturalización. El concepto es llamado también “ciudadanía” en algunas jurisdicciones nacionales.

**Niño (menor):** Todo ser humano menor de 18 años de edad.

**Niño separado (menor de edad):** Niño separado de ambos padres o de sus previos tutores legales o tradicionales, pero no necesariamente de otros parientes. Por lo tanto, esto puede incluir a niños acompañados por otros miembros adultos de la familia.

**Niños no acompañados (menores):** Niño que ha sido separado de ambos padres, así como de otros familiares y que no está siendo cuidado por un adulto quien, por ley o costumbre, es responsable de hacerlo.

**No devolución:** Un principio fundamental del derecho internacional de los derechos humanos y de derecho de los refugiados que prohíbe a los Estados retornar personas, en ninguna forma, a territorios donde puedan estar en riesgo de persecución, tortura u otras formas de daño grave o irreparable. La devolución puede resultar, por ejemplo, a raíz de las operaciones de interceptación, el rechazo en la frontera o el retorno a terceros países (“**devolución indirecta**”). La expresión más destacada del principio de no devolución en el derecho internacional de los refugiados es el artículo 33 (1) de la Convención de 1951. Este principio también es parte del derecho internacional consuetudinario y, por tanto, es vinculante para todos los Estados sean

o no Partes en la Convención de 1951 o de otras normas pertinentes del derecho internacional de refugiados o los instrumentos de derechos humanos.

**País de acogida:** País donde un extranjero permanece o reside legal o irregularmente.

**País de destino:** País que es el destino final, real o deseado, de solicitantes de asilo, refugiados o migrantes.

**País de origen:** País de donde provienen los solicitantes de asilo, refugiados o migrantes y del cual poseen la nacionalidad. En el caso de las personas apátridas, país donde tienen su residencia habitual.

**País de primer asilo:** Primer país donde un solicitante de asilo o refugiado encuentra protección.

**País de residencia habitual:** País donde una persona reside habitualmente. El término es especialmente relevante para las personas apátridas, ya que se utiliza para definir el país de origen de las personas apátridas.

**País de tránsito:** País a través del cual los solicitantes de asilo, refugiados o migrantes se mueven (legal o irregularmente) durante su viaje al país de destino o de regreso a su país de origen o de residencia habitual.

**Peligro en el mar:** Daño sufrido por un barco que pueda exponerlo al riesgo de destrucción. Según el derecho internacional, los capitanes tienen la obligación de prestar asistencia a las personas en peligro en el mar, sin importar su nacionalidad, estatuto o las circunstancias en que se encuentran.

**Permiso de estancia o de permanencia:** Documento expedido por un Estado a un extranjero que confirma que este tiene el derecho a vivir en ese Estado durante el período de validez del permiso.

**Persona apátrida:** Persona que no es considerada nacional suyo por ningún Estado, ya sea porque nunca tuvo la nacionalidad o porque la perdió sin haber adquirido una nueva.

**Persona con necesidades específicas (especiales):** Cualquier persona que requiera asistencia específica a fin de disfrutar sus derechos humanos en toda su extensión. Los niños (especialmente niños no acompañados o separados), las personas víctimas de trata, las mujeres en riesgo, los adultos mayores y personas con discapacidad se encuentran entre los grupos que tienen, frecuentemente, necesidades específicas.

**Persona documentada indebidamente:** Ver *Migrante en situación irregular*.

**Personas de interés del ACNUR:** Término general utilizado para describir a todas las personas a quienes el ACNUR tiene el mandato de proporcionar protección y asistencia. Este incluye a los refugiados, los solicitantes de asilo, los repatriados, las personas apátridas y, en muchas situaciones, a las personas desplazadas internamente (PDI). La autoridad del ACNUR de actuar

a favor de las personas de interés, además de los refugiados, se basa en varias resoluciones de la Asamblea General las Naciones Unidas y del Consejo Económico y Social.

**Políticas y prácticas sobre migración sensibles a la protección:** Políticas y prácticas sobre migración diferenciadas y que proporcionan las medidas adecuadas para satisfacer las necesidades de todas las personas que viajan como parte de movimientos mixtos, incluidos los refugiados, otras personas con necesidades de protección internacional, así como las personas con necesidades específicas (por ejemplo, víctimas de trata, niños no acompañados o separados o víctimas de traumas).

**Procesos de selección previa y de selección:** Ver *Identificación de perfiles y referencia de casos*

**Procedimientos acelerados de asilo y procedimientos de determinación de la condición de refugiado:** Procedimientos de asilo o de determinación de la condición de refugiado que eliminan los plazos de los procedimientos normalmente aplicables, con miras a agilizar la toma de decisiones. A diferencia de los procedimientos de admisibilidad, los procedimientos acelerados de asilo consideran los méritos de la solicitud, si bien de forma abreviada. Los procedimientos acelerados se utilizan para determinar ya sea las solicitudes de asilo manifiestamente bien fundadas, como las solicitudes claramente abusivas o fraudulentas o manifiestamente infundadas. Los procedimientos acelerados para este último grupo pueden restringir algunos derechos procesales, sin embargo, se aplican las principales garantías y derechos procesales contenidos en el derecho internacional.

**Procedimientos de admisibilidad:** Procedimientos para determinar si a un solicitante de asilo se le puede negar el acceso a la determinación de fondo de la condición de refugiado en un Estado en particular. El acceso a los procedimientos de determinación sustantiva de la condición de refugiado puede ser negado por un Estado solamente cuando otro país ha asumido la responsabilidad de conducir la determinación de la condición de refugiado y/o provee el asilo de acuerdo con las normas jurídicas internacionales y con las garantías adecuadas, o cuando una persona presenta de nuevo una solicitud sin mostrar nuevas pruebas después de que su primera solicitud de asilo ha sido rechazada tras un examen completo y justo.

**Procedimientos de asilo:** Ver *Determinación de la condición de refugiado*.

**Procesos Consultivos Regionales (PCR):** Foros de consulta no vinculantes adelantados por representantes de Estados y organizaciones internacionales a nivel regional para discutir temas de migración y/o refugiados de manera cooperativa. Algunos PCR también permiten la participación de otros interesados (por ejemplo, ONG u otros representantes de la sociedad civil).

**Protección internacional:** Protección que la comunidad internacional otorga a individuos o grupos basándose en el derecho internacional. El Estado es el principal responsable de brindar protección a sus ciudadanos. La necesidad de protección internacional surge cuando falta dicha protección estatal, ya sea por cuestiones de derecho o de hecho, dando como

resultado que los derechos humanos fundamentales se encuentran en grave riesgo. Esto habitualmente genera persecución, amenazas a la vida y a la seguridad personal, conflictos armados, graves alteraciones del orden público u otras situaciones provocadas por el ser humano. Los desastres naturales o ecológicos o la inseguridad debido a la apatridia son causas adicionales. Con frecuencia, estos elementos están relacionados entre sí. A las personas que están necesitadas de protección internacional y están fuera de su país de origen, se les otorga protección contra la devolución.

**Protección temporal:** Protección de carácter provisional concedida por un Estado de acogida a grupos de personas sin llevar a cabo los procedimientos de determinación individual de la condición de refugiado, cuando se prevé que sus necesidades de protección serán de corta duración.

**Protección:** Concepto que engloba todas las actividades destinadas a alcanzar el pleno respeto de los derechos de la persona, de conformidad con la letra y el espíritu del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. La protección implica la creación de un entorno propicio para prevenir y/o mitigar los efectos inmediatos de un patrón específico de abuso y devolver la dignidad humana a través de la reparación, restitución y rehabilitación.

**Reasentamiento:** Solución duradera que involucra la selección y traslado de refugiados del país donde han solicitado protección a otro Estado que ha aceptado admitirlos como refugiados con estatus de residencia permanente. El reasentamiento garantiza la protección contra la devolución y, en muchos casos, brinda la oportunidad a los refugiados de convertirse en ciudadanos naturalizados en el país de reasentamiento.

**Refugiado:** Persona que cumple los criterios de elegibilidad de la definición de refugiado prevista en los instrumentos internacionales o regionales sobre refugiados, el mandato del ACNUR y/o la legislación nacional. De acuerdo con muchos de estos instrumentos, un refugiado es una persona que no puede regresar a su país de origen debido a un temor fundado de persecución o a amenazas graves e indiscriminadas contra la vida, la integridad física o la libertad.

**Registro:** Proceso de recopilar, verificar y actualizar información sobre las personas de interés del ACNUR con el fin de brindarles protección, documentación e implementar soluciones duraderas.

**Regularización:** Cualquier proceso o programa mediante el cual las autoridades de un país permiten a los no ciudadanos en situación irregular obtener el estatus legal en ese país.

**Reintegración:** En el contexto del retorno, es el proceso por el cual migrantes o refugiados se restablecen en la sociedad de su país de origen o de residencia habitual. La reintegración tiene componentes de seguridad física, social, jurídica y material.

**Repatriación voluntaria:** Retorno libre e informado de refugiados a su país de origen con seguridad y dignidad. La repatriación voluntaria puede ser organizada (es decir, cuando se lleva a cabo bajo los auspicios de los Estados interesados y/o el ACNUR) o espontánea (es decir, cuando los refugiados retornan por sus propios medios con poca o ninguna participación directa de las autoridades gubernamentales o el ACNUR).

**Residencia permanente:** Derecho otorgado por las autoridades del país de acogida a un extranjero para que pueda vivir y trabajar en ese país de forma permanente (ilimitada o indefinida).

**Retorno forzado:** Traslado físico impuesto a una persona a su país de origen o a un tercer país por las autoridades del país de acogida.

**Retorno sostenible:** Retorno que involucra la reintegración efectiva de una persona en su país de origen o de residencia habitual.

**Retorno Voluntario Asistido (RVA):** Apoyo logístico y financiero brindado a los no nacionales que no pueden o no desean permanecer en el país de acogida y quienes toman una decisión libre e informada de regresar a sus países de origen o de residencia habitual.

**Retorno voluntario:** Retorno de una persona a su país de origen o residencia habitual basado en su libre voluntad y decisión informada, en ausencia de medidas coercitivas.

**Retorno:** Proceso o acto por el cual los solicitantes de asilo, refugiados o migrantes regresan desde el país de acogida a su país de origen o residencia habitual.

**Salvamento en el mar:** Prestación de asistencia a cualquier persona que se encuentre en el mar y en peligro de extraviarse o sufrir daño.

**Servicios de búsqueda y salvamento (SAR, por sus siglas en inglés):** Mecanismos puestos en marcha por los Estados para garantizar las comunicaciones de socorro y la coordinación en su zona de responsabilidad y para el salvamento de las personas en peligro en el mar cerca de sus costas.

**Sistema de ingreso:** Procedimientos y prácticas utilizadas por los Estados para regular el acceso a su territorio.

**Solicitante de asilo:** Una persona que está solicitando asilo, pero cuya solicitud aún no ha sido decidida.

**Solicitud de asilo manifiestamente fundada:** Una solicitud que a primera vista cumple los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado determinados en la Convención de 1951 o cualquier otro criterio que justifique la concesión del asilo. Tales solicitudes pueden ser objeto de tratamiento prioritario o de procedimiento acelerado.

**Solicitud de asilo manifiestamente infundada:** Una solicitud que no está claramente relacionada con los criterios para el reconocimiento de la condición de refugiado según la Convención de 1951 o cualquier otro criterio que justifique la concesión del asilo. Cuando un caso se considera “manifiestamente infundado” o no está supeditado al grado de vinculación entre las expuestas

razones de salida y la definición aplicable de refugiado. Tales solicitudes han sido objeto de procedimientos acelerados.

**Solicitudes de asilo abusivas o fraudulentas:** Son aquellas solicitudes presentadas por individuos que claramente no necesitan protección internacional y que implican un elemento de mala fe por parte del solicitante, como el engaño o la intención de inducir a error. Tales declaraciones han sido objeto de procedimientos acelerados de asilo.

**Soluciones duraderas:** Medios por los cuales la situación de los refugiados puede ser resuelta de manera satisfactoria y permanente, permitiéndoles llevar una vida normal. En general, esto involucra la repatriación voluntaria al país de origen, la integración local en el país de acogida (en particular mediante la naturalización) o el reasentamiento en otro país.

**Tercer país seguro:** Concepto usado como parte de los procedimientos de asilo para transferir la responsabilidad del examen de una solicitud de asilo de un país de acogida a otro país que es considerado “seguro” (es decir, capaz de proporcionar protección a los solicitantes de asilo y los refugiados). Esta transferencia de responsabilidad está sujeta a ciertos requisitos que se desprenden del derecho internacional, en particular el principio de no devolución.

**Trabajador migrante:** Toda persona que vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del cual no es nacional.

**Tráfico (de personas):** Facilitación de la entrada ilegal de una persona en un Estado Parte del cual dicha persona no sea nacional o residente permanente con el fin de obtener, directa o indirectamente, un beneficio financiero u otro beneficio de orden material (Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3 (a)).

**Transportista:** Propietario o fletador de un avión, barco, tren, automóvil u otro vehículo o embarcación que puede ser utilizado para el transporte de personas o bienes desde o hacia un Estado. Cuando se habla de transportista generalmente se refiere a una compañía aérea, compañía de autobús o ferrocarril o línea de cruceros.

**Trata (de personas):** Captación, el transporte, el traslado, la acogida o la recepción de personas, recurriendo a la amenaza o al uso de la fuerza u otras formas de coacción, al rapto, al fraude, al engaño, al abuso de poder o de una situación de vulnerabilidad o a la concesión o recepción de pagos o beneficios para obtener el consentimiento de una persona que tenga autoridad sobre otra, con fines de explotación (Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, artículo 3 (a)).

**Violencia Sexual y de Género (VSG):** Todo acto de violencia que produce o es probable que produzca daño o sufrimiento físico, sexual o psicológico a una persona por causa de su sexo o género, así como las amenazas de tales actos, la coacción o la privación arbitraria de la libertad, tanto si se producen en la vida pública o privada.







**UNHCR**  
**ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

94, Rue de Montbrillant  
1202 Ginebra  
Suiza