

MIGRACIÓN EXTRACONTINENTAL EN AMERICA LATINA: ALGUNAS TENDENCIAS Y CONSIDERACIONES DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL*

1. Principales tendencias

A partir del segundo semestre de 2008, el ACNUR ha documentado un **incremento** en la llegada de **migrantes y refugiados extracontinentales** en América Latina¹. El tratamiento brindado por los Estados varía de un país a otro, y depende en buena medida de cuán consolidados estén los procedimientos nacionales de asilo. De hecho en algunos países tales como **Argentina y Brasil**, los las personas extracontinentales han llegado a representar la mayoría del número total de solicitantes de asilo para el período 2008-2009.

Estas migrantes y refugiados extracontinentales provienen principalmente de **África** (Somalia, Eritrea, Etiopía, República Democrática del Congo, Senegal y Sierra Leona) y **Asia** (Nepal, Bangladesh, India, Sri Lanka). Aunque **no se trata de un fenómeno nuevo** para los países de Norteamérica y algunos países del Cono Sur (Canadá, Estados Unidos de América, México, Argentina y Brasil)² la complejidad y las características propias de estos movimientos migratorios extracontinentales representan **nuevos retos** para otros países en América Central y algunos países de la región andina, quienes en los últimos 2 años han observado como sus territorios son utilizados como países de tránsito. En el caso de Centroamérica, **Nicaragua** recibió un total de **216** solicitantes de asilo extracontinentales durante el año 2009, en un contexto en el cual el país aprobó recientemente su legislación nacional sobre refugiados y cuenta con un nuevo procedimiento para la determinación de la condición de refugiados.

Estos movimientos migratorios extracontinentales se caracterizan por llegar en **grupos** de personas, y estar conformados por **hombres adultos solos**. Sin embargo, igualmente se han identificado casos de mujeres solas y niños no acompañados, y en menor medida, algunas familias.

Las **motivaciones** por las que estas personas viajan al continente americano son muy variadas. Aunque la mayoría aduce razones económicas y personales para abandonar sus países de origen, algunos igualmente huyen de países afectados por la persecución, los conflictos armados internos y las violaciones masivas de derechos humanos. En consecuencia, algunas de estas personas necesitan protección internacional como refugiados o tienen necesidades específicas de protección por tratarse de víctimas de trata, menores no acompañados o víctimas de abuso físico y sexual. De hecho, algunas de estas personas han sido previamente registradas como refugiados por los Gobiernos o el ACNUR en otros países de asilo en sus respectivos continentes de origen.

* Juan Carlos Murillo González. Oficial Legal Principal y Jefe de la Unidad Legal Regional del Buró de las Américas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva del autor y no reflejan necesariamente las opiniones de las Naciones Unidas y/o de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

¹ Según datos proporcionados por el ACNUR a través de sus oficinas en el terreno, unas 2500 personas extra-continetales han sido documentadas como solicitantes de asilo durante el periodo 2008-2009.

² En el periodo comprendido entre 2007 y 2010, Brasil recibió 1458 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, de las cuales 851 corresponden a personas extracontinentales y 607 a solicitantes continentales.

La mayoría de las personas extracontinentales viajan por **vía aérea o marítima** con la esperanza de llegar a Estados Unidos de América y Canadá, identificados como sus principales países de destino, y utilizan varios países de Sudamérica y América Central como países de tránsito. Algunos se han establecido de manera permanente en Brasil y Argentina, países en los cuales han solicitado el reconocimiento de la condición de refugiado³. Sin embargo, de manera cada vez más frecuente, muchas de estas personas **terminan varadas** en las costas y territorios de los países de la región andina, América Central y el Caribe, para luego tratar de continuar su travesía hacia el norte.

El incremento de los controles migratorios en distintas partes del mundo y las políticas restrictivas de asilo, así como la expansión de los medios de transporte intercontinentales y las facilidades migratorias ofrecidas por algunos países del continente (i.e. exención de visas) han sido aprovechadas en muchos casos por las redes transnacionales del tráfico ilegal de personas para lucrar con los movimientos migratorios extracontinentales, fomentando el uso de documentación falsa y el ingreso irregular, tanto de migrantes como de refugiados. En muchos casos, ante la carencia de documentación personal y las barreras idiomáticas y culturales, es difícil establecer la nacionalidad de las personas que participan en estos movimientos.

Además de los problemas ligados a la falta de documentación personal para determinar la nacionalidad de estas personas, las barreras idiomáticas y culturales dificultan la pronta identificación y tratamiento de estas personas dentro de los movimientos migratorios. En general, los países de América Latina no disponen de mecanismos expeditos para la identificación de estas personas y la evaluación de sus necesidades de protección.

El ingreso irregular de las personas extracontinentales en grupo ha generado preocupaciones de seguridad a los Estados respecto de cómo proteger sus fronteras y cómo combatir la migración irregular. Estos movimientos extracontinentales han sido contrarrestados con un incremento en el uso de la detención administrativa por ingreso irregular y las prácticas de interceptación en alta mar y en países de tránsito. La falta de experiencia en el manejo de grupos extracontinentales y en particular, ante la carencia de mecanismos para su identificación y tratamiento, también ha dado lugar a algunos casos de devolución (refoulement) de refugiados a sus países de origen y a que se negara el acceso a algunas personas al procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, por el hecho de formar parte de estos movimientos migratorios. En este sentido, algunos Estados han encontrado dificultades para compatibilizar sus obligaciones internacionales en materia de protección de refugiados y sus intereses legítimos para combatir la migración ilegal, especialmente cuando se trata de ingresos irregulares en grupo, con el apoyo de redes internacionales del tráfico ilegal de migrantes.

No obstante que se trata de una tendencia propia de la migración internacional, en la cual las personas que participan en los movimientos migratorios extracontinentales, lo hacen por distintas motivaciones a lugares cada vez más distantes de sus países de origen, este fenómeno ha sido percibido en algunos países de la región como un **abuso de los sistemas nacionales de asilo** e incluso algunos hablan del **factor de atracción** de dichos sistemas. En realidad, los movimientos extracontinentales no son el resultado o el producto de los sistemas nacionales de asilo. Lo cierto es

³ En el caso de Argentina, se trata principalmente de solicitantes senegaleses mientras que en Brasil, el grupo mayoritario lo conforman los solicitantes congoleños.

que muchas de estas personas no desean solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado o no necesitan protección internacional como refugiados. Muchos de los países en América Latina están siendo utilizados como países de tránsito para el tráfico ilegal de migrantes y la trata de personas por parte de redes internacionales del crimen organizado transnacional.

Algunas de estas personas que forman parte de los movimientos extracontinentales recurren a los sistemas nacionales de asilo al detectarse su ingreso irregular y en particular, ante situaciones prolongadas de detención administrativa, ante la imposibilidad de los países receptores de deportarlos a sus países de origen o ante la inexistencia de otros procedimientos de legalizar su permanencia en un territorio.

A mayor abundamiento, es posible que el número de personas identificadas en razón de su ingreso irregular y posterior detención administrativa que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado corresponda solamente a un pequeño porcentaje del número total de personas que atraviesan el continente dentro de los flujos migratorios extracontinentales. En efecto, la mayoría de las cifras de migrantes y refugiados extracontinentales de que disponemos corresponde a aquellos que han sido detectados por los controles migratorios o que fueron detenidos administrativamente, y luego solicitaron el reconocimiento de la condición de refugiado.

Al ser identificados, algunas de estas personas acceden a los procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado con el objeto de regularizar temporalmente su permanencia en el territorio de los países y se benefician de los mecanismos nacionales de protección y asistencia para solicitantes de asilo y refugiados, incluyendo hospedaje, comida, asesoría legal y servicios de salud pública y educación. No obstante lo anterior, es importante resaltar que algunas de estas personas necesitan protección internacional como refugiados y que su ingreso irregular no deslegitima o desvirtúa sus solicitudes de asilo.

En el caso de la región andina y Centroamérica, algunos Estados han externado su preocupación y frustración ante el hecho de muchas de estas personas luego continúan su travesía sin esperar la decisión final de la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado o que incluso aquellos que han sido debidamente reconocidos como refugiados, optan por abandonar sus países de asilo y prosiguen su viaje hacia otros países de tránsito donde en muchos casos, bajo la asesoría de las redes del tráfico ilícito de migrantes, vuelven a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado, antes de continuar su travesía hacia el norte. Esto demuestra la problemática de los movimientos secundarios o la falta de perspectivas para encontrar soluciones para migrantes y refugiados extracontinentales.

En algunos contextos nacionales, la llegada de personas extracontinentales ha representado importantes retos logísticos en materia de atención, tratamiento y protección, a efectos de garantizar el acceso a alojamiento y comida, la utilización de intérpretes, la obtención de información actualizada sobre los países de origen y los servicios nacionales de salud y educación.

El incremento de personas extracontinentales migrantes y refugiados ha impactado de manera diferenciada los sistemas nacionales para la determinación de la condición de refugiado, principalmente en aquellos países con sistemas de asilo incipientes y quienes tradicionalmente, sólo han manejado y procesado un promedio anual de 20 ó 30 solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. El impacto ha sido significativamente menor en aquellos países que reciben

un número sostenido de solicitantes de asilo y refugiados regionales⁴. Igualmente, ante un incremento en el número de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, algunos países de la región, han implementado procedimientos acelerados para el tratamiento de solicitudes manifiestamente infundadas o solicitudes fraudulentas⁵, de tal forma que los casos puedan ser resueltos de manera más expedita, respetando las garantías de debido proceso.

No obstante lo anterior, la creciente variedad de nacionalidades representadas en los movimientos extracontinentales representa un gran desafío para los sistemas nacionales de asilo, en especial para aquellos países que recientemente han adoptado procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado o que estaban acostumbrados a procesar un número reducido de solicitudes anuales.

II. Respuestas estatales e intergubernamentales.

El incremento en la llegada de migrantes y refugiados extracontinentales ha propiciado varias respuestas por parte de los Estados tanto a nivel nacional como regional, y de la propia Oficina del ACNUR.

En Costa Rica, la Dirección General de Migración conjuntamente con distintas agencias e instituciones tales como la Defensoría de los Habitantes, el ACNUR, la OIM, y ACAI (socio operativo del ACNUR para la implementación del programa de refugiados) puso en funcionamiento un grupo interinstitucional para analizar los distintos perfiles de las personas que participan en los movimientos extracontinentales y establecer sus necesidades de protección. Se establecen los distintos perfiles y necesidades de protección a través de un mecanismo de pre-evaluación (pre-screening) en virtud del cual se informa a las personas que participan en los movimientos migratorios sobre la posibilidad de regresar voluntariamente a su país de origen, la posibilidad de brindarles un estatuto temporal para aquellos que estén dispuestos a colaborar con las investigaciones judiciales contra el tráfico ilícito de migrantes, la posibilidad de solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado e información sobre el procedimiento nacional al respecto, y los mecanismos de deportación. Este nuevo procedimiento fue puesto en práctica para un nuevo grupo de nacionales somalíes que ingresó al país durante el último trimestre de 2009.

Paralelamente, y a efectos de combatir el movimiento irregular de personas extracontinentales, Colombia acordó con Panamá la readmisión de solicitantes de asilo y refugiados que previamente hubieran sido registrados u obtenido tal condición en su territorio. Asimismo, el Gobierno de Ecuador readmitió a un grupo de personas extracontinentales que había llegado a El Salvador después de haber ingresado y transitado por Ecuador.

Estas experiencias bilaterales demuestran la importancia de la cooperación interestatal regional a efectos de que los acuerdos de readmisión cumplan con las salvaguardias necesarias para garantizar que se realizará una determinación de los distintos perfiles de las personas que participan en los movimientos migratorios extracontinentales así como una evaluación de sus necesidades específicas de protección, de tal forma que quienes pudieran necesitar protección internacional como

⁴ En el caso de Ecuador, la cifra de solicitantes (726) y refugiados extracontinentales (398) para el período 2008-2009 corresponde apenas un 1.2% del total de beneficiarios del programa de refugiados y solicitantes de asilo en el país.

⁵ Estos procedimientos acelerados han sido introducidos en países como Argentina y Chile.

refugiados sean protegidos contra la devolución a sus países de origen y tengan acceso efectivo a un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.

A efectos de apoyar a los Estados para enfrentar estos nuevos retos, el ACNUR organizó en septiembre de 2009 una reunión interna de sus oficiales de protección con el objeto de discutir las nuevas tendencias de la migración extracontinental, y revisar sus políticas regionales de protección y asistencia a solicitantes de asilo y refugiados extracontinentales. En dicha reunión, se subrayó que el fenómeno ha claramente demostrado la importancia de contar con mecanismos para la identificación de perfiles y la evaluación de las necesidades de las distintas personas que participan en los movimientos migratorios así como de procedimientos para atender las necesidades de protección identificadas por parte de los Estados de la región. El ACNUR ha recomendado igualmente a sus agencias socias que la entrega de asistencia obedezca a criterios de necesidad y vulnerabilidad sobre la base de una entrevista preliminar, y que la misma sea proporcionada en especie, y no en dinero efectivo. Esto a efectos de evitar los abusos en los sistemas de asilo nacionales y que las personas intenten acceder a los programas de asistencia con el único objetivo de luego proseguir su travesía. A efectos de documentar el incremento en la migración extracontinental y sus movimientos secundarios, el ACNUR está elaborando una base de datos con fichas digitales para el registrar de los solicitantes de asilo y refugiados extracontinentales para establecer los países por los que transitaron, si tuvieron acceso a los procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado y si gozan de protección efectiva, y si pueden ser readmitidos en los países donde buscaron o encontraron protección internacional. El ACNUR ha sugerido también a varios Estados centroamericanos la utilización del formulario de identificación de perfiles y mecanismos de referencia presentado en la Conferencia de Expertos de Túnez bajo el marco del Plan Acción de los 10 Puntos que parte de la premisa de que personas distintas requieren procedimientos diferenciados de atención sobre la base de sus necesidades específicas de protección.

La problemática de la migración extracontinental ha sido recientemente objeto de análisis y discusión en la Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y la Migración Internacional en las Américas – Consideraciones de protección en el contexto de la migración mixta, celebrada el 19 y 20 de noviembre de 2009, en San José, con el auspicio por el Gobierno de Costa Rica, fue organizada conjuntamente por el ACNUR, la OIM y la OEA, con el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH). En este sentido los participantes recomendaron que:

“ i. Todos los actores claves deben determinar las necesidades durante las etapas iniciales para establecer categorías con respecto a los diferentes grupos y utilizar mecanismos de identificación de perfiles y selección preliminar, a fin de que las respuestas y la referencia de los casos sean adecuadas a las necesidades individuales.

ii. Es importante fortalecer el intercambio de buenas prácticas en la región, con miras a integrar y armonizar los mecanismos existentes para identificar perfiles y referir casos. Se apela al ACNUR y a la OIM para convocar a un taller y explorar las posibilidades de elaborar un cuestionario común regional o subregional de identificación de perfiles y referencia de casos, el cual también serviría para abordar mejor los casos de los migrantes y los refugiados extracontinentales recién llegados. Es importante invitar a las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos, la Cruz Roja y las organizaciones de la sociedad civil a participar y monitorear los procedimientos que se discutan”.

La Conferencia Regional igualmente recomendó al ACNUR y a la OIM que realicen un estudio sobre la magnitud, las tendencias y las consideraciones relativas a la protección de los refugiados y los migrantes extracontinentales y animó a los Estados a trabajar en colaboración con los organismos internacionales para desarrollar mecanismos de identificación de perfiles que puedan utilizarse para recabar información y referir a los refugiados y los migrantes extracontinentales a procesos y procedimientos diferenciados⁶.

El impacto de la migración extracontinental fue igualmente abordado en el Grupo Regional de Consulta de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), el cual exhortó al ACNUR y a la OIM a realizar un estudio conjunto sobre la magnitud del fenómeno, sus tendencias y posibles respuestas regionales⁷. En este sentido, ambas organizaciones internacionales han preparado un perfil de proyecto para este estudio, el cual compartirán con los países miembros de la Conferencia Regional sobre Migración en las próximas semanas.

III. Consideraciones finales.

El creciente número de migrantes y refugiados extracontinentales a América Latina demuestra una vez más los desafíos de las consideraciones de protección de los movimientos migratorios mixtos. Este fenómeno obedece a las complejas dinámicas actuales de la migración internacional y está siendo promovido por redes transnacionales del tráfico ilícito de migrantes. Esta situación debe ser abordada a través de la cooperación regional por parte de los Estados en cooperación con los organismos internacionales y no debe ser vista como un problema propio de los sistemas nacionales de asilo. En realidad, la mayoría de los Estados en América Latina no dispone de mecanismos operativos y expeditos que les permitan identificar los distintos perfiles de las personas que participan en los movimientos extracontinentales para la evaluación de sus necesidades específicas y su eventual referencia a mecanismos especializados para su atención, tratamiento y protección.

El ingreso irregular de personas procedentes de otros continentes no desvirtúa el hecho que algunos de ellos necesitan protección internacional como refugiados o que tienen necesidades específicas de protección, en tanto víctimas de trata, menores no acompañados o víctimas de abuso físico o sexual. Igualmente su movimiento secundario confirma la necesidad de fortalecer los mecanismos nacionales para la búsqueda de soluciones.

El combate a la migración irregular y la gestión migratoria no son incompatibles con las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y derecho internacional de refugiados, pero presuponen el entendimiento de que personas distintas requieren procedimientos diferenciados de atención y protección de conformidad con los marcos normativos vigentes.

⁶ Véase, el informe final de la Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y Migración Internacional en las Américas en http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=9224

⁷ Véase conclusión 14 de la reunión del Grupo Regional de la Conferencia Regional sobre Migración, realizada en Ciudad de Guatemala, los días 01 y 02 de diciembre de 2009, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7297.pdf>