



**PROCESO CONMEMORATIVO DEL 30° ANIVERSARIO
DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA SOBRE LOS REFUGIADOS
"CARTAGENA+30"**

Consulta Subregional del MERCOSUR
Buenos Aires, 18-19 de marzo de 2014

Documento de Discusión

I. INTRODUCCIÓN

Este documento ha sido elaborado por el ACNUR con el objetivo de informar y guiar las discusiones entre los Estados, los organismos internacionales, las instituciones nacionales de promoción y protección de derechos humanos, las organizaciones de la sociedad civil y la Academia durante la reunión subregional de Sudamérica bajo el marco del MERCOSUR.

Esta primera consulta subregional tiene por objeto identificar los principales retos y oportunidades en materia de protección internacional, así como las posibles respuestas, de tal forma que las deliberaciones entre los distintos actores contribuyan a la posterior adopción de un Plan de Acción regional para el periodo 2015-2024, que dé seguimiento al Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de los Refugiados en América Latina adoptado en 2004 ("Plan de Acción de México").

Sudamérica cuenta con modernas legislaciones en materia de refugiados con altos estándares de protección que incorporan garantías de derechos humanos sobre la base de los instrumentos regionales en la materia. No obstante, es oportuno aprovechar estos avances para reflexionar sobre la agenda pendiente.

Igualmente, MERCOSUR ha sido un espacio propicio para fomentar el intercambio de buenas prácticas en materia de protección de refugiados y un foro idóneo para buscar la armonización de prácticas administrativas por parte de las Comisiones Nacionales para Refugiados de la región. Los Estados miembros y asociados han declarado MERCOSUR como espacio regional solidario con los refugiados. La protección internacional de refugiados en la región se ha erigido como tema dentro de MERCOSUR a través de las instancias nacionales encargadas de la determinación de la condición de refugiado en sendas reuniones realizadas en Fortaleza (Brasil) y Montevideo (Uruguay), respectivamente en el 2012 y 2013.

En consecuencia, las deliberaciones se deberían centrar en aquellas iniciativas que puedan coadyuvar a mejorar la calidad de los sistemas de asilo, la atención de movimientos migratorios mixtos, la búsqueda renovada de soluciones duraderas, incluyendo la libre circulación de personas, y la contribución regional a la protección de los apátridas y la erradicación de la apatridia en el periodo 2015-2024, sobre la base de la cooperación y solidaridad regionales.

II. CONTEXTO REGIONAL

En la última década se han observado algunas tendencias en materia de desplazamiento forzoso y migración internacional en los países del MERCOSUR: 1) los efectos del desplazamiento en Colombia, 2) la creciente llegada de solicitantes de la condición de refugiado (en adelante “solicitantes”) y refugiados regionales, principalmente con movimientos transfronterizos hacia Ecuador y Venezuela, 3) un incremento en los movimientos migratorios mixtos, que incluyen tanto a migrantes como a refugiados, provenientes de Asia y África, 4) los países del Cono Sur comienzan a recibir a refugiados colombianos reconocidos en Ecuador y Costa Rica bajo la modalidad de reasentamiento solidario, y el programa es extendido para beneficiar también a refugiados palestinos, en Brasil y Chile, y 5) un incremento significativo en la migración intra-regional de ciudadanos haitianos y cubanos.

Si bien la mayoría de los países de la región cuenta con los mecanismos y los recursos necesarios para recibir y procesar un número limitado de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado (en adelante “solicitudes”), el incremento exponencial del número de solicitantes en varios países del continente requiere aunar esfuerzos para mejorar la calidad de los sistemas de asilo y la eficiencia de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado (en adelante “procedimiento de RSD” por sus siglas en inglés), para permitir que los sistemas nacionales puedan absorber este incremento. A modo de ejemplo, Ecuador recibe un promedio de mil solicitudes mensuales, demandando grandes esfuerzos de las autoridades nacionales encargadas de la determinación de la condición de refugiado; en Brasil, en los últimos tres años, las solicitudes han doblado cada año, creciendo desde un promedio de 500 a casi 4,000 personas.

Adicionalmente, la llegada de migrantes y refugiados extra-continetales, así como el incremento en la migración cubana y haitiana hacia Sudamérica, ha resaltado la importancia de contar con otros mecanismos nacionales para la identificación de necesidades de protección, además de fortalecer los sistemas de asilo o de reconocimiento de la condición de refugiado. En este sentido, la puesta en marcha de programas de regularización migratoria y el otorgamiento de visas humanitarias en algunos países de la región ha ayudado a bajar la presión sobre los procedimientos de asilo, ampliando las opciones migratorias de regularización por, entre otras, personas desplazadas por el cambio climático y los desastres naturales o personas protegidas contra la devolución que no califican como refugiados.

III. MARCOS NORMATIVOS E INSTITUCIONALES PARA LA PROTECCIÓN DE SOLICITANTES, REFUGIADOS Y DESPLAZADOS INTERNOS

Sudamérica cuenta con un sólido marco normativo para la protección de solicitantes, refugiados y desplazados internos. El derecho de buscar y recibir asilo está consagrado a nivel constitucional en 7 países de la región¹ y forma parte del ordenamiento jurídico para aquellos países que son Parte de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (art. 22.7 en relación con el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre). Salvedad hecha de un país, todos los demás países sudamericanos son parte de uno o ambos instrumentos internacionales para la protección de refugiados.² Por su parte, Colombia y Perú han adoptado normativa nacional en materia de desplazamiento interno.

¹ El derecho de asilo está consagrado a nivel constitucional en 15 países latinoamericanos, 7 de ellos sudamericanos, a saber: Estado Plurinacional de Bolivia (artículo 29 de la Constitución Política del Estado); Brasil (artículo 4 de la Constitución de la República Federativa de Brasil de 1988); Colombia (artículo 36 de la Constitución Política de 1991); Ecuador (artículo 41 de la Constitución Política de 2008); Paraguay (artículo 43 de la Constitución de la República de 1992); Perú (artículo 36 de la Constitución Política de 1993); y República Bolivariana de Venezuela (artículo 69 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela de 1999).

² En el continente americano sólo Barbados, Cuba, Granada, Guyana, y Santa Lucía no son parte de los instrumentos internacionales sobre refugiados.

La mayoría de las legislaciones nacionales sobre refugiados incorpora altos estándares de protección acordes con los instrumentos interamericanos de derechos humanos e incluyen disposiciones sobre necesidades específicas de protección en función del género, la edad y la diversidad. Asimismo, la definición regional de refugiado recomendada por la Declaración de Cartagena ha sido incorporada en la inmensa mayoría de países de la región y es aplicada en la práctica por Venezuela para personas que huyen de violencia generalizada y violaciones masivas de derechos humanos.

Sin embargo, es motivo de preocupación para el ACNUR que algunas de las legislaciones de la región no sean consistentes con las cláusulas de exclusión y cesación de la definición de refugiado de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 ("Convención de 1951") y de su Protocolo de 1967, que confundan la cancelación con la revocación de la condición de refugiado y que incluyan disposiciones en materia de admisibilidad a los procedimientos de RSD que no sean conformes a los estándares internacionales. Así la inclusión de procedimientos de pre-admisibilidad, de plazos sumamente cortos para la presentación de solicitudes y la regulación de procedimientos acelerados para solicitudes fraudulentas o manifiestamente infundadas o abusivas sin las debidas salvaguardas procedimentales, podrían contravenir el derecho de buscar y recibir asilo, tal y como contemplado en los instrumentos interamericanos de derechos humanos.

La gran mayoría de países sudamericanos dispone de órganos y procedimientos de RSD, cuyo fortalecimiento se ha visto favorecido por la práctica estatal así como por la mayor asignación de recursos humanos y financieros. Se trata principalmente de órganos colegiados, en algunos de los cuales participan organizaciones de la sociedad civil.³

No obstante lo anterior, la práctica estatal es disímil respecto de la incorporación de los estándares de debido proceso en los procedimientos de RSD y la posibilidad de revisión judicial. En este sentido, reviste particular importancia la reciente sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos que, al referirse al primer caso contencioso de protección internacional de refugiados, señaló la aplicación de los estándares de debido proceso de los artículos 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.⁴

Para consolidar el fortalecimiento de los procedimientos nacionales de RSD, es necesario que los estados sudamericanos tengan presente lo siguiente: 1) garantizar el acceso a los procedimientos de RSD, independientemente de donde sean presentadas las solicitudes y asegurando el mismo acceso a los grupos vulnerables, 2) la aplicación consistente de las definiciones de refugiado, 3) la disminución de los plazos de espera para la resolución de las solicitudes en primera y segunda instancia, 4) el incremento en la tasa de reconocimiento de la condición de refugiado, conforme con las circunstancias existentes en los países de origen de los solicitantes, 5) la debida incorporación de estándares de debido proceso, incluyendo la posibilidad de representación legal gratuita, y 6) el fortalecimiento de una segunda instancia de revisión administrativa y judicial a través de órganos independientes, sobre la base de los estándares desarrollados por los órganos del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos.

³ Tal es el caso de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay y Uruguay. Igualmente, en Nicaragua y Panamá existen representantes de la sociedad civil dentro de los mecanismos nacionales de determinación de la condición de refugiado.

⁴ En la reciente Sentencia de *Familia Pacheco Tineo*, la Corte Interamericana de Derechos Humanos destacó en este sentido que "en virtud de la naturaleza de los derechos que podrían verse afectados por una determinación errónea del riesgo o una respuesta desfavorable, las garantías de debido proceso resultan aplicables, en lo que corresponda, a ese tipo de procedimientos, que son normalmente de carácter administrativo. En ese sentido, todo procedimiento relativo a la determinación de la condición de refugiado de una persona implica una valoración y decisión sobre el posible riesgo de afectación a sus derechos más básicos, como la vida, la integridad y la libertad personal". Corte Interamericana de Derechos Humanos. Caso Pacheco Tineo contra Bolivia. 25 de Noviembre de 2013. Serie C No. 272, párr. 157.

Con este fin, el ACNUR conjuntamente con algunos estados latinoamericanos, ha puesto en marcha una iniciativa para asegurar la calidad del sistema de asilo, conocida como QAI (*Quality Assurance Initiative*) por sus siglas en inglés. Esta iniciativa comprende una evaluación de todas las etapas del procedimiento de RSD, desde la llegada inicial del solicitante hasta la conclusión del procedimiento con una decisión final, incluyendo la apelación y la revisión judicial. La filosofía y los principios rectores de esta iniciativa son buscar mejorar continuamente el procedimiento de un país, incluyendo la evaluación de recursos humanos y de los sistemas existentes, e introducir una práctica de "control de calidad" y de "pensamiento sistemático" de los procedimientos de RSD. El objetivo es desarrollar un "enfoque cuasi judicial al asilo" basado en un sistema de gestión de casos coherente, que incorpore las garantías de debido proceso de los instrumentos regionales de derechos humanos; que resulte en un procesamiento más simple, rápido y justo de las solicitudes; y que sea adecuadamente estructurado para responder ante un aumento de solicitudes, de una naturaleza siempre más compleja, garantizando eficiencia y consistencia en la toma de decisiones y la homologación de buenas prácticas en la región.

La iniciativa piloto comenzó en el año 2011 con la participación del gobierno de México, al cual se unieron Costa Rica y Panamá y recientemente, Brasil y Argentina. Se espera que esta buena práctica regional de control de calidad pueda extenderse a otros países de la región sudamericana, en camino a una armonización de los sistemas de asilo. Asimismo, se espera que las reuniones de las Comisiones Nacionales de Refugiados de todos los países del MERCOSUR sean institucionalizadas a través de un foro regional para el intercambio de buenas prácticas, la reflexión sobre nuevas tendencias del desplazamiento forzoso y sus posibles respuestas, la adopción de políticas públicas regionales, y la armonización de criterios, normas y procedimientos en materia de protección de refugiados en Sudamérica.

IV. MOVIMIENTOS MIGRATORIOS MIXTOS Y PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS

Los movimientos migratorios en muchas regiones, incluyendo el continente americano, se caracterizan por ser cada vez más "mixtos" y más complejos.⁵ Así se produzcan de manera regular o irregular, los movimientos migratorios contemporáneos comprenden una variedad de personas, algunas de las cuales pertenecen a grupos particularmente vulnerables: solicitantes y refugiados; víctimas de trata; migrantes varados; migrantes y refugiados objeto de violencia y traumas psicológicos durante el proceso migratorio; u otras personas en situación de vulnerabilidad como las mujeres embarazadas, las niñas, niños y adolescentes que viajan con sus familiares o aquellos no acompañados o separados de sus familias; o personas adultas mayores.⁶ Como dato relevante, en el año 2013 más del 50% de los migrantes internacionales eran mujeres.⁷

⁵ En la actualidad, el número de migrantes internacionales en el mundo es mayor que nunca en la historia. Para el 2010, los migrantes internacionales eran 214 millones de personas, y si esta población continúa aumentando al mismo ritmo que en los últimos 20 años, el contingente de migrantes internacionales podría alcanzar la cifra de 405 millones de personas en todo el mundo en el 2050. Ver OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2000. El Futuro de la Migración: Creación de capacidades para el cambio. Prefacio.

⁶ Ver OIM: Migración irregular y flujos migratorios mixtos: Enfoque de la OIM. Nonagésima Octava Reunión. MC/INF/297. 19 de octubre de 2009. Pág. 1.

⁷ Ver OIM. Género y Migración. En <http://www.iom.int/jahia/Jahia/developing-migrationpolicy/migration-gender/gender-migration/lang/es>.

En el plano regional, en la Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina de 2004⁸ se reconoció la existencia de movimientos migratorios mixtos⁹, dentro de los cuales hay personas que pueden calificar como refugiados y deben ser identificadas, y la necesidad de fortalecer los mecanismos para la determinación de la condición de refugiado y la asesoría técnica para aquellos países que todavía no poseen legislación sobre refugiados. Para finales de 2012, en el continente americano la cifra de refugiados alcanzó las 806.600 personas,¹⁰ y había 74.213 solicitudes pendientes de resolución.¹¹

En un escenario de movimientos migratorios de carácter mixto, resulta necesaria la adopción de medidas para establecer sistemas de ingreso que permitan identificar a las personas recién llegadas necesitadas de protección internacional. La única manera de garantizar un adecuado respeto de sus derechos humanos básicos como la vida, la seguridad, la integridad o la libertad, es asegurando no sólo el acceso a sistemas de asilo de calidad, sino también a soluciones apropiadas y diferenciadas con fundamento en el derecho internacional de los refugiados y los estándares de derechos humanos aplicables, conjuntamente con otras soluciones que deban ser buscadas para otros grupos en riesgo involucrados en dichos movimientos.

El ACNUR ha planteado algunas áreas claves de intervención para la protección de las personas refugiadas y solicitantes en el escenario de los movimientos migratorios de carácter mixto.¹² En el caso de Sudamérica, las siguientes áreas pueden resultar de particular importancia:

- a. La cooperación de los actores claves concernidos: los Estados afectados, las instituciones gubernamentales, las organizaciones regionales, las organizaciones internacionales con mandatos relevantes, y la sociedad civil;
- b. La recolección, análisis e intercambio de información sobre las características de los movimientos y de aquellos grupos que lo conformen resultan fundamentales para una estrategia coherente e integral (condiciones en los países de origen, las motivaciones del movimiento, los medios de transporte, las rutas de tránsito y los puntos de ingreso);
- c. El establecimiento de un sistema de ingresos que establezca salvaguardias prácticas de protección para garantizar que las medidas de control migratorio no sean aplicadas de manera indiscriminada o desproporcionada y para que no den lugar a devolución o un rechazo en frontera. Los oficiales fronterizos y de inmigración deben tener capacitación e instrucciones claras de cómo responder a las solicitudes de asilo y cómo satisfacer las necesidades de niños separados o no acompañados, víctimas de trata y otros grupos con necesidades específicas.¹³

⁸ "Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina". Ciudad de México, 16 de noviembre del 2004.

⁹ Como dato de contexto, la contribución total de América Latina y el Caribe a los movimientos migratorios globales en la actualidad asciende a alrededor de 25 millones de personas, lo cual equivale a más del 13% según las estimaciones (Ver ACNUR/OEA/OIM. Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y Migración Internacional en las Américas Consideraciones de Protección en el contexto de la Migración Mixta. 2009, pág. 2). En relación a la cantidad de personas migrantes en el territorio de la región, si se suman las personas migrantes provenientes de los propios países de la región junto con las provenientes de otras partes del mundo se estimaba, para el año 2010, que las personas migrantes residiendo en América Latina y el Caribe aumentó de 6,5 millones en el año 2000 a 7,5 millones. (Ver OIM. Informe sobre las Migraciones en el Mundo 2010. El futuro de la migración: Creación de capacidades para el cambio. Ginebra, 2010, pág. 157).

¹⁰ ACNUR. Tendencias Globales 2012, Op.cit, III. Población refugiada, pág. 11.

¹¹ *Ibid*, Tabla 1. Refugiados, solicitantes de asilo, desplazados internos, retornados (refugiados y desplazados internos), apátridas y otras personas de interés de ACNUR por país/territorio de asilo / final de 2012, pág.41.

¹² Ver: ACNUR. La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 puntos en acción. Introducción. Ginebra, 2010.

¹³ Al respecto, el artículo 31.1 de la Convención de 1951 sobre establece claramente la prohibición de penalización o sanción por ingreso o presencia ilegales. Como buena práctica, por varios Estados de la región: Los procedimientos penales o administrativos por ingreso ilegal serán suspendidos hasta que se decida si el solicitante es reconocido como refugiado.

- d. 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;
- e. La existencia de mecanismos para identificar perfiles o necesidades de protección y referir o canalizar casos, a partir de una asesoría adecuada que brinde la oportunidad para establecer si las personas 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 apropiada¹⁴. A este respecto, el ACNUR señala como una buena práctica regional para ser eventualmente replicada en Sudamérica “*los lineamientos regionales para la identificación preliminar de migrantes en condición de vulnerabilidad*” adoptados en junio del 2013 en la XVIII Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración (*Proceso Puebla*);
- f. Procesos y procedimientos diferenciados y de calidad para la determinación de la condición de refugiado que tomen en cuenta las particulares necesidades de protección de las personas solicitantes y respete las normas del debido proceso en su sustanciación;
- g. Las personas reconocidas como refugiados o igualmente necesitadas de protección internacional requieren una respuesta de protección que incluya una solución duradera (como la integración local, el reasentamiento, o la repatriación voluntaria), cuya naturaleza dependerá de las oportunidades y limitaciones inherentes de cada situación, sin ningún tipo de discriminación para la persona refugiada por tener esa condición¹⁵. Más allá de las soluciones duraderas clásicas, oportunidades de migración legal con salvaguardas de protección podrían constituirse en una alternativa complementaria para algunos refugiados.¹⁶

Como recomendado en la Declaración de Brasilia para la Protección de las Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano de 2010 (“Declaración de Brasilia”) es de vital importancia que los países del MERCOSUR, frente al creciente fenómeno de los movimientos migratorios mixtos, adopten mecanismos de identificación de necesidades diferenciadas de protección y de referencia o canalización, de tal forma que los procedimientos de asilo o de determinación de la condición de refugiado no sean visto como la única alternativa para regularizar la situación migratoria en un país.¹⁷

¹⁴ El derecho a buscar y recibir asilo está consagrado en el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en el artículo XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y el acceso a procedimientos adecuados para acceder a este derecho se encuentra contemplado en diversas legislaciones en el continente.

¹⁵ En varios Estados de la región el documento de identificación no menciona la condición de refugiado de su portador, para evitar discriminación; también legislaciones en el continente reconocen el derecho tanto de solicitantes como de refugiados al empleo remunerado.

¹⁶ Algunas buenas prácticas en la región que abren el camino a soluciones duraderas son las siguientes: la asignación a los refugiados de una categoría migratoria estable, eventualmente conducente a la naturalización; que la condición de refugiado no se pierda con los cambios de categoría migratoria; la no renuncia a la nacionalidad previa a la naturalización; que la ley prevea facilidades para la naturalización de los refugiados y que haya facilidades para el reconocimiento de diplomas.

¹⁷ Declaración de Brasilia para la Protección de las Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano. Brasilia, 11 de noviembre de 2010.

V. FORTALECER LA INCORPORACIÓN DEL ENFOQUE DE EDAD, GÉNERO Y DIVERSIDAD

En un esfuerzo por asegurar la incorporación de un enfoque integral de edad, género y diversidad (EGD) en los países de Sudamérica, el ACNUR ha planteado algunas áreas claves de intervención para garantizar una protección equitativa y diferenciada de todas las personas:

- a. Promover un enfoque EGD en todas las actividades de la región;¹⁸
- b. Promover la protección efectiva, la prevención, la identificación y los mecanismos de respuesta a las víctimas y sobrevivientes de violencia sexual y de género (VSG), a través de un aumento de las alianzas estratégicas; y
- c. Promover el desarrollo de programas específicos, bajo un marco de derechos y un enfoque comunitario, que tengan en cuenta las necesidades de los niños, adolescentes, mujeres, hombres, afro-descendientes, indígenas, gays y personas lesbianas, bisexuales, transexuales e intersexuales (LGBTI).

Algunas propuestas concretas en esta temática para consideración de los gobiernos serían las siguientes:

- a. Coordinar talleres y cursos de capacitación dirigidos a los funcionarios encargados, jueces, abogados y proveedores de servicios para fortalecer los mecanismos de protección de las personas LGBTI y en un esfuerzo de ampliar el conocimiento y la estrategia de EGD. El ACNUR organiza regularmente seminarios *webinar* para sus funcionarios y socios operacionales que podrían ser replicados en países interesados;
- b. Asegurar procedimientos de RSD con sensibilidad de género mediante capacitación especializada en el análisis de casos de persecución en función de la orientación sexual y/o identidad de género del solicitante;
- c. Fortalecer el tema de la VSG en el área de soluciones duraderas (esenciales para las mujeres fuera del ciclo de la violencia);
- d. Fortalecer la capacidad de identificación y respuesta a la VSG en frontera, incluyendo la participación de hombres en su prevención, y crear alianzas en la protección de las personas LGBTI con especial atención a los menores no acompañados;
- e. Fortalecer la protección y asistencia de sobrevivientes o víctimas en el país de asilo mediante el enlace con instituciones nacionales de protección contra la VSG, acceso a la justicia, y cuidados médicos y psicológicos;
- f. Atender otros riesgos de protección que afectan a mujeres y niñas, tales como limitaciones en el acceso a derechos sexuales y reproductivos, pobreza y discriminación en el acceso a medios de vida, entre otros;
- g. Asegurar el acceso a la educación de los niños y niñas desplazados y refugiados;
- h. Redoblar esfuerzos contra el reclutamiento forzoso de niños y niñas;
- i. Asegurar las necesidades específicas de los adultos mayores y de las personas con discapacidades.

El proceso conmemorativo representa una oportunidad única para incluir un capítulo en el futuro Plan de Acción sobre necesidades específicas de protección en función de género, edad y diversidad; además de transversalizar esta perspectiva en todos los demás componentes del futuro Plan de Acción.

¹⁸ ACNUR, *Compilación de Buenas Prácticas en Materia de Edad, Género y Diversidad* (Oficina para las Américas). 2012. En: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=50aa58e52>

VI. LA PROTECCIÓN DE LA NIÑEZ REFUGIADA Y SOLICITANTE DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADA

Cualquier movimiento migratorio incluye personas con distintas vulnerabilidades que merecen una atención especial y diferenciada y cuyas varias categorizaciones no son excluyentes entre sí. El Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de Naciones Unidas ha destacado la especial vulnerabilidad de los niños, niñas y adolescentes en todas las etapas del proceso de migración, especialmente aquellos que viajan o huyen no acompañados¹⁹ o separados de sus familias.²⁰ Estos corren el riesgo de convertirse en víctimas del crimen organizado transnacional (víctimas de redes de tráfico y trata de personas), de sufrir accidentes, de ser sometidos a la explotación laboral o sexual, y de sufrir maltrato y abuso físico y sexual.²¹

Asimismo, las personas menores de edad son propensas a sufrir abuso y violencia por actitudes y prácticas discriminatorias y xenófobas, y enfrentan obstáculos en el acceso a prestaciones básicas como la salud, la educación y un nivel de vida adecuado. La privación de libertad y expulsión sin el debido proceso y sin que se tome en cuenta su interés superior es otra práctica que afecta directamente el bienestar y posiblemente la seguridad de las personas menores de edad en el proceso migratorio.

Uno de los principales desafíos que obstaculiza una mayor y mejor protección de los niños, niñas y adolescentes durante el proceso migratorio es que “la edad no es una variable que se utilice habitualmente en el desglose de datos estadísticos sobre la migración internacional, que sigue siendo el componente del cambio demográfico más difícil de medir”.²² Esta falta de información desagregada hace que las problemáticas particulares que enfrentan los niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración internacional tiendan a ser dejadas de lado al no poder visibilizarse su magnitud.²³

En términos de desplazamientos de carácter forzoso (dentro o fuera de las fronteras de los Estados) casi la mitad de las personas que sufren esta situación en el mundo entero son menores de edad. Así, un 46% de las personas refugiadas en el mundo y un 47% de las personas desplazadas internamente²⁴ a nivel global son niños, niñas y adolescentes. En 2012, alrededor de 21.300 solicitudes de asilo fueron presentadas por menores no acompañados o separados en 72 países; esta fue la cifra más elevada que se registra desde que ACNUR empezó a recabar estos datos en 2006.²⁵ La llegada de niños no acompañados solicitantes de asilo es un fenómeno creciente en México y Estados Unidos de América, como confirma los buenos registros de ambos países. En Sudamérica, la Defensoría de la Nación en Argentina inició hace varios años un programa de atención, protección y acompañamiento de niños, niñas y adolescentes durante todas las fases del procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el cual constituye una buena práctica regional.

Ante el incremento del número de niños, niñas y adolescentes en la migración internacional y habida cuenta de su vulnerabilidad, en su Solicitud de Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR ha reafirmado la necesidad de abordar de manera urgente esta problemática indicando

¹⁹ Un niño, niña o adolescente migrante no acompañada es una persona menor de 18 años que se encuentra separada de ambos padres y no está bajo el cuidado de ningún adulto que por ley o costumbre esté a su cargo.

²⁰ Los niños, niñas o adolescentes separados son aquellas personas menores de edad separadas de ambos padres o de sus tutores legales o habituales, pero no necesariamente de otros parientes. Esta categoría, incluye a niños y niñas acompañados por otros adultos de su familia.

²¹ Naciones Unidas, Asamblea General, Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Sr. Jorge Bustamante. A/HRC/11/7, 14 de mayo de 2009.

²² *Ibid*, párr. 20.

²³ CIDH. Observaciones a la Opinión Consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos Niños, niñas y adolescentes migrantes, *Op.cit*, págs.7 y 8.

²⁴ Ver: UNHCR. Policy Development and Evaluation Services. A Global Review: UNHCR's Engagement with Displaced Youth. Geneva, 2006, p.20.

²⁵ Ver ACNUR. Tendencias Globales 2012. Desplazamiento: El nuevo reto del siglo XXI. Un Repaso a 2012: Resumen de tendencias, pág. 3.

que “existe en el Continente una situación grave y pendiente de afectación de derechos humanos de los niños, niñas y adolescentes que migran por motivos económicos, sociales, culturales y políticos” El Instituto, en su solicitud, hizo énfasis en algunos nudos críticos en la protección de la niñez migrante en la región.²⁶

La Convención sobre los Derechos del Niño aborda la protección de los niños refugiados en su artículo 22, señalando que los Estados deben adoptar medidas específicas para asegurar que los procedimientos de asilo provean la protección que los niños requieren. Algunos estados de la región como Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Paraguay, Uruguay y Venezuela, entre otros,²⁷ han establecido en sus legislaciones internas disposiciones en materia de niños solicitantes de asilo y refugiados, en particular los no acompañados.

El ACNUR ha reconocido que esta Convención proporciona un marco integral para las responsabilidades de los Estados Parte hacia todos los niños, niñas y adolescentes bajo su jurisdicción, incluidos los solicitantes de asilo y refugiados.²⁸ Así, la Convención establece una serie de principios relativos a la protección de los niños, niñas y adolescentes que se aplican en todas las etapas del desplazamiento forzoso.

En este contexto, el ACNUR ha planteado los siguientes principales desafíos en la región para la protección de los niños, niñas y adolescentes refugiados en la actualidad:²⁹

- a. La identificación temprana, mediante un registro individual y minucioso, de los niños, niñas y adolescentes y sus necesidades tras su llegada con un seguimiento periódico y continuo;
- b. Medidas de recepción adecuadas con acceso a las entidades gubernamentales y no gubernamentales relevantes que atiendan sus necesidades básicas, como alimento, ropa, alojamiento, necesidades educativas, de recreación y atención médica y psicológica, así como el respeto a su privacidad. Esta atención debe proveerse con sensibilidad hacia el género y la edad de los menores. En el caso de los no acompañados y separados además se les deberá asignar un tutor. Las necesidades específicas de las víctimas de abuso y explotación sexual, de trauma y tortura deberán ser atendidas por especialistas. En todos los casos se deberá permitir la unidad de la familia presente en el territorio, en especial en los centros de recepción;
- c. La detención de los solicitantes de asilo como una medida inherentemente indeseable y de último recurso, que sólo puede aplicarse cuando se ha determinado que es necesario en un caso individual y se cumplan las normas internacionales. Una ética de atención —y no la detención— debe regir todas las interacciones con los niños, niñas y adolescentes que solicitan asilo y la consideración primordial debe ser atender el interés superior del niño. Además, en el caso de niños acompañados por sus padres se deben considerar alternativas apropiadas a la detención, precisamente en aras de preservar la unidad familiar y el interés superior del niño;

²⁶ Mercosur. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos. Solicitud de Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur. 6 de abril de 2011. Entre otros puntos relevantes se destacan los siguientes: articulación mucho más fuerte de la política migratoria con los sistemas de protección de la niñez; procedimientos efectivos para identificar situaciones de riesgo en los movimientos mixtos y la toma de decisiones con base en el interés superior de la persona menor de edad; alternativas a la restricción de libertad de las personas menores de edad a partir de un examen individualizado de los casos; el reconocimiento de derechos como la no devolución, el derecho de buscar y recibir asilo y la protección de la vida familiar.

²⁷ Igualmente, existen disposiciones específicas para la protección de niños refugiados y solicitantes de asilo en las legislaciones de El Salvador, Guatemala y México.

²⁸ Ver Amicus Curiae presentado por el ACNUR en el marco de la Solicitud de Opinión Consultiva sobre Niñez Migrante a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR. 17 de febrero de 2012.

²⁹ Ibid.

- d. Procedimientos de asilo prioritarios con la participación de un tutor en el caso de los no acompañados y separados, con representación legal gratuita y donde se garantice la participación del menor de acuerdo a su edad y madurez;
- e. La identificación de la solución duradera más apropiada para los menores refugiados, con particular atención hacia los no acompañados y separados, sopesando cuidadosamente diversos factores con base a su interés superior.

El ACNUR quisiera hacer un llamado a los países de Sudamérica para que se conviertan en la primera región del continente donde se prohíba la detención de menores por motivos migratorios, incluyendo la no detención administrativa menores solicitantes de asilo y refugiados.

VII. LA TRATA DE PERSONAS Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS

La mayoría de los países sudamericanos ha adoptado normativa interna para combatir la trata de personas. Sin embargo, dicha normativa no prevé salvaguardas específicas en materia de protección de refugiados. Si bien en algunos países de la región algunas víctimas de trata han sido debidamente reconocidas como refugiados, se requiere mejorar el entendimiento entre el vínculo existente entre la trata de personas y la protección internacional de refugiados y el establecimiento de mecanismos para la identificación temprana de víctimas de trata necesitadas de protección internacional

Según un informe del Departamento de Seguridad Interior de la Organización de Estados Americanos (OEA), en América Latina, para el 2008 más de 250 mil individuos habían sido víctimas de la trata de personas.³⁰ Datos de la Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito muestran que la mayoría de las víctimas detectadas en el continente americano en el período 2007-2010 eran mujeres, mientras que los menores de edad representaron aproximadamente el 27% de las víctimas de trata detectadas. Por otro lado, el trabajo forzoso representó el 44% de los casos de trata detectados en el continente y casi un 50% de los casos tenían que ver con fines de explotación sexual.³¹

En el caso de Sudamérica, la situación de la trata de personas también representa un importante desafío para los Estados, los organismos internacionales y la sociedad civil, tanto como región de origen como de destino, principalmente en las áreas fronterizas de la región andina y la triple frontera. Actividades criminales como el turismo sexual infantil fomentan la explotación sexual comercial, y con ello la trata de personas con fines sexuales, particularmente con víctimas mujeres. La trata de personas también se manifiesta por medio del trabajo forzoso, en sectores como el textil, el agrícola o el de servicio doméstico, o bien en el caso de personas menores de edad transportando drogas de manera forzosa, la mendicidad, e inclusive el matrimonio servil.³²

Estudios al respecto establecen que las víctimas detectadas en países de Sudamérica provenían principalmente del mismo país o de otro país de la subregión, con numerosas víctimas de Asia meridional y Asia oriental (aproximadamente el 10% en de las víctimas detectadas en Sudamérica). Por su parte, se detectan números importantes de víctimas provenientes del continente americano, en particular de Sudamérica, América Central y el Caribe, en Europa occidental y Europa central.³³

³⁰ Informe presentado por Cristian Taboada en la "Jornada Informativa sobre el Combate a la Trata de Personas", celebrada en México en el año 2008.

³¹ Ver para referencias: Oficina de Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. Informe Mundial sobre Trata de Personas, Resumen Ejecutivo 2012. Págs. 6 y 10.

³² Ver para un mayor análisis: OIM. Panorama Migratorio de América del Sur 2010. Ciudad de Buenos Aires, Argentina, 2012, págs.50-57.

³³ Oficina de Naciones Unidas. Informe Mundial sobre Trata de Personas. Informe mundial sobre la trata de personas, 2012. Resumen ejecutivo, pág. 10.

En un escenario predominante de movimientos de carácter mixto resulta esencial comprender que una persona puede cumplir con dos o más perfiles y tener más de una necesidad de protección. Algunas víctimas o víctimas potenciales de trata de personas podrían perfectamente encontrarse asimismo dentro del ámbito de la definición de refugiado contenida en el artículo 1A(2) de la Convención de 1951.³⁴

Según ha sido destacado por el ACNUR, una solicitud de protección internacional por parte de una víctima o una víctima potencial de trata de personas puede presentarse en muchas circunstancias distintas. La Directriz sobre Protección Internacional N° 7, del ACNUR señala al respecto que:

“la víctima pudo haber sido sometida a la trata en el extranjero, haber escapado de los tratantes y estar buscando la protección del Estado en el cual se encuentra actualmente. La víctima también pudo haber sido sometida a la trata dentro del territorio de su país de nacionalidad, haber escapado de los tratantes y haber huido fuera de su país en busca de protección internacional. La persona afectada quizás no haya sido víctima de trata, pero podría temer convertirse en una víctima de trata y, por ello, haber huido fuera de su país para buscar protección internacional. En todos estos casos, para ser reconocida como refugiada, la persona afectada debe tener “fundados temores de ser perseguida” vinculados a uno o más de los motivos de la Convención”³⁵.

En este orden, “la captación forzosa o engañosa de mujeres y niños para obligarlos a prostituirse o sufrir otros actos de explotación sexual constituye una manifestación de violencia por motivo de género, lo cual podría llegar a constituir persecución”.³⁶ Precisamente son las mujeres y los niños, niñas y adolescentes los que son “más susceptibles a enfrentar represalias graves por parte de los tratantes como consecuencia de su huida o con posterioridad a su regreso, así como a enfrentar una posibilidad real de volver a convertirse en víctima de trata o de sufrir situaciones severas de ostracismo o discriminación por la familia o la comunidad”.³⁷ Asimismo, en determinados contextos, los niños, niñas y adolescentes no acompañados y los niños separados pueden ser particularmente vulnerables a ser víctimas de trata de personas, con el propósito, por ejemplo, de ser objeto de una adopción irregular, lo cual puede ocurrir con o sin el conocimiento y el consentimiento de los padres del niño.³⁸

En este escenario, entre los desafíos actuales en materia de trata de personas anotamos los siguientes:

- a. Establecer mecanismos efectivos de identificación temprana y de canalización a las autoridades correspondientes;
- b. Garantizar el derecho de buscar y recibir asilo a las personas víctimas de trata o potenciales víctimas de trata en los controles fronterizos y el respeto al principio de *non-refoulement*;

³⁴ Como buena práctica en la materia, algunas legislaciones en la región establecen concretamente que las víctimas de trata tienen derecho a buscar y recibir asilo si cumplen con las condiciones para ello. Esta posibilidad, por lo demás, se encuentra implícitamente reconocida en la cláusula de salvaguardia del artículo 14 del Protocolo de Palermo, el cual establece que: “1. Nada de lo dispuesto en el presente Protocolo afectará a los derechos, obligaciones y responsabilidades de los Estados y las personas con arreglo al derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario y la normativa internacional de derechos humanos y, en particular, cuando sean aplicables, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como el principio de no devolución consagrado en dichos instrumentos.” 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 (Protocolo de Palermo). 2000.

³⁵ Directrices sobre Protección Internacional N° 7: 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, párr.13.

³⁶ *Ibid*, párr.19.

³⁷ *Ibid*.

³⁸ *Ibid*, párr.20.

- c. Garantizar a las personas víctimas de trata (o en riesgo) y en necesidad de protección internacional el acceso a procedimientos de RSD eficientes ante funcionarios debidamente capacitados para tratar casos de esta índole;
- d. Garantizar una información extensa y adecuada a la víctima o potencial víctima de trata sobre los riesgos del retorno y darle la oportunidad de optar por la solicitud del reconocimiento de la condición de refugiado.

Con base en la Declaración de Brasilia, se hace un llamado a los estados del MERCOSUR para que introduzcan salvaguardas específicas de protección en sus normativas internas que incluyan los puntos arriba citados.

VIII. LOS RETOS EN SOLUCIONES DURADERAS A FAVOR DE LAS PERSONAS REFUGIADAS

Durante muchos años el énfasis de los Estados de la región se centró en establecer si la persona era refugiado o no y por ende, en todos los aspectos propios del procedimiento de determinación de la condición de refugiado. La adopción de las nuevas legislaciones en materia de refugiados en Sudamérica constituye un cambio cualitativo en tanto los Estados buscan adoptar políticas públicas en materia de refugiados que cubran todo el ciclo de desplazamiento forzoso. En efecto, una vez que la condición de refugiado ha sido determinada y las necesidades inmediatas de protección han sido atendidas, los refugiados necesitan igualmente apoyo para encontrar soluciones duraderas a largo plazo y poder emprender un proyecto de vida sostenible que les permita romper o finalizar el ciclo de desplazamiento forzoso.

Tradicionalmente el ACNUR ha promovido tres soluciones duraderas para los refugiados: 1) la integración local; 2) el reasentamiento; y 3) la repatriación voluntaria. Hoy estas soluciones forman parte una estrategia integral sobre la base de las expectativas y necesidades de los refugiados así como de la cambiante coyuntura regional. Asimismo, habida cuenta de la creciente interrelación entre la protección de los refugiados y la migración internacional y del interés de los países sudamericanos dentro del marco de MERCOSUR de facilitar la integración y la libre circulación de sus connacionales, resulta oportuno y necesario considerar otras alternativas temporales o permanentes ofrecidas por los esquemas de migración comunes.

Este tipo de alternativas, a las cuales se les puede categorizar como una “cuarta vía” en términos de solución duradera, pueden resultar aplicables en ausencia de opciones para su integración en el país de acogida o bien como medida de solidaridad para compartir la carga de un país receptor de un gran número de refugiados convirtiéndose así en un mecanismo regional de responsabilidad compartida. A continuación se señalan algunos desafíos en esta materia para la región sudamericana bajo cada solución específica:

i. La integración local³⁹

La integración local debe verse como un proceso dinámico en el que participan tanto las personas refugiadas como la sociedad receptora en todo su entorno individual y social. Este proceso tiene tres vertientes esenciales: 1) la económica (capacidad para asegurarse los medios de vida apropiados y la autosuficiencia); 2) la sociocultural (relacionado con la construcción de un sentimiento de pertenencia, participación social y comunitaria, tener un acceso adecuado e igualitario a servicios, y acompañamiento en el proceso de integración); 3) la legal (se relaciona con el marco jurídico que les aplica y con goce del rango más amplio de derechos en el Estado de acogida, lo que debería conducir idealmente a la posibilidad de obtener la naturalización).

³⁹ Para mayor referencia: ACNUR. La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 puntos en acción. Soluciones duraderas. Op.cit, págs.216-220.

La integración debe procurarse desde un enfoque de derechos humanos y de edad, género y diversidad. Su aspiración debe ser crear las condiciones para que las personas refugiadas puedan procurarse una vida digna libre de violencia y discriminación y ser sujetos de derechos esenciales para su desarrollo. Este proceso debe procurar el tránsito de los refugiados y sus familias hacia la autosuficiencia, según sus circunstancias particulares (tomando en cuenta si son refugiados urbanos, rurales, su formación, sus habilidades, etc.) y ha de estar dirigido a la consolidación de una solución duradera.

Bajo esta lógica, la Convención de 1951 proporciona el marco jurídico para la integración de los refugiados en los Estados Partes de ese instrumento. El ACNUR ha promovido que algunos derechos sean normalmente provistos desde el principio tales como la documentación, la asistencia administrativa y la libertad de circulación, así como el derecho al trabajo, la educación y la atención de salud, el derecho a la unidad familiar y el acceso a la justicia. Tomando en cuenta estos mínimos indispensables, el alcance y el ritmo del proceso de integración en términos amplios dependerán en parte de las condiciones sociales y económicas de la sociedad de acogida.

Resulta fundamental que en todo proceso de integración las medidas tomen en cuenta la edad, el género, la creencia religiosa y cultural, y la etnia de las personas en el proceso, con el fin de que su integración sea la más adecuada posible a sus propias circunstancias.

En el Plan de Acción de México los Estados hicieron un llamado al fortalecimiento de los procesos de integración local de los refugiados en la región, y a tener en consideración la realidad de las comunidades de acogida al momento de diseñar proyectos de integración local y contemplar mecanismos de participación de la sociedad civil.

En el Plan se resolvió establecer el Programa de Autosuficiencia e Integración "*Ciudades Solidarias*" para integrar refugiados en una serie de centros urbanos como espacios de protección en América Latina. Así, varias ciudades, y provincias al igual que algunos estados firmaron acuerdos para formar parte de este programa, principalmente con la participación de las alcaldías y municipios locales (i.e. Buenos Aires, Mendoza, Rosario, Montevideo, Maracaibo, Quito, Santiago, La Calera, entre otros).

Por su parte, El Programa Integral de "*Fronteras Solidarias*" ha buscado propiciar el desarrollo fronterizo y la atención de las necesidades básicas de infraestructura y acceso a servicios básicos en esas zonas con un enfoque territorial más que poblacional, particularmente en la región andina.

Algunos de los desafíos importantes para la integración de las personas refugiadas que los países sudamericanos podrían considerar son los siguientes:

- a. La carencia de programas y políticas públicas en algunos países que promuevan la integración de las personas refugiadas dentro de los sistemas nacionales de combate a la pobreza;
- b. Mejorar los plazos para la toma de decisiones en materia de determinación de la condición de refugiado;
- c. Bajar los costos de la documentación personal, acelerar la entrega y mejorar el conocimiento de su validez tanto en el sector público como privado;
- d. Promover el acceso a los programas gubernamentales en igualdad de condiciones que los nacionales;
- e. Considerar programas que favorezcan la capacitación profesional y vocacional de los refugiados;
- f. Promover el acceso efectivo a fuentes de empleo con el apoyo del sector privado, fomentando la responsabilidad social de las empresas;
- g. Favorecer el acceso a la educación en general y en particular a estudios universitarios y técnicos; y facilitar la convalidación de estudios obtenidos en su país de origen;

- h. Promover el acceso a los servicios bancarios;
- i. Promover una cultura que favorezca el multiculturalismo, el respeto y la diversidad;
- j. Garantizar la adopción de marcos normativos que faciliten a las personas refugiadas optar por una residencia permanente, o bien la naturalización, según la legislación nacional, con trámites sencillos y expeditos y de preferencia, gratuitos o a muy bajo costo.

ii. El reasentamiento⁴⁰

Para las personas refugiadas con necesidades específicas de protección, quienes no puedan beneficiarse de otra solución en el país de origen o en el de asilo, deberá continuar considerándose el uso estratégico del reasentamiento como una herramienta efectiva de protección y de responsabilidad regional compartida.

En el Plan de Acción de México, los Estados también establecieron la necesidad de propiciar la creación de un programa regional de reasentamientos en América Latina llamado "*Reasentamiento solidario*", con la cooperación técnica y financiera de la comunidad internacional para su fortalecimiento y consolidación, lo que continúa siendo un eje de acción común importante a desarrollar en la actualidad. Hasta ahora dicho programa regional ha contado con el apoyo financiero del ACNUR y de proyectos de hermanamiento de varios países tradicionales de reasentamiento, y de fondos especiales de donantes. Así la implementación del programa de reasentamiento solidario en Argentina, Brasil y Chile, al cual se sumaron Paraguay y Uruguay, ha beneficiado a unos 1,200 refugiados colombianos, reconocidos en Ecuador y Costa Rica. El programa igualmente fue extendido por Brasil y Chile para beneficiar a refugiados palestinos.

Sobre la base de los retos contemporáneos del reasentamiento como una solución duradera efectiva, resulta relevante que los países sudamericanos se planteen la posibilidad de extender y consolidar los programas de reasentamiento para refugiados de distintas regiones del mundo con el incremento del aporte de recursos nacionales y regionales que garanticen su sostenibilidad. En este sentido, la reflexión regional en esta materia podría incluir algunos de los siguientes aspectos:

- a. La necesidad de consolidar las oportunidades de reasentamiento regional para refugiados de distintas partes del mundo, incluyendo un aumento de cuotas, la consideración de perfiles diversificados, la introducción de criterios de selección más flexibles, un mayor número de acuerdos con países de reasentamiento y la ejecución de programas conjuntos;
- b. El impulso a la promoción del reasentamiento en combinación con otras soluciones duraderas, con un incremento del aporte de recursos nacionales y regionales para su consolidación y sostenibilidad;
- c. El fortalecimiento de la coordinación entre los distintos Estados en el uso estratégico del reasentamiento como una herramienta de cooperación regional y global de Sudamérica hacia el mundo;
- d. La promoción de la cooperación entre todos los agentes pertinentes (Estados, organizaciones de la sociedad civil, empresas, organismos internacionales);
- e. El acuerdo sobre los criterios de reasentamiento y de identificación de candidatos para la correcta ejecución de los programas;
- f. La promoción del reasentamiento de emergencia a través de centros dedicados a este fin.

⁴⁰ Para mayor referencia: ACNUR. Manual de Reasentamiento del ACNUR, Edición revisada, 2011.

iii. La repatriación voluntaria⁴¹

La toma de una decisión informada y su voluntariedad se ven reforzadas cuando la repatriación voluntaria forma parte de una estrategia integral de soluciones duraderas. La durabilidad y la sostenibilidad de los movimientos de repatriación voluntaria para los refugiados que deseen acogerse a esta solución duradera deben igualmente ser consideradas, principalmente a través de garantías de no discriminación por el hecho de haber sido refugiados, el ejercicio y goce efectivos de derechos humanos, y la posibilidad de beneficiarse de programas de reintegración legal y socioeconómica, incluyendo la posibilidad de tener acceso a medios de vida y de recuperar una vivienda o tierras.

En los procesos de repatriación voluntaria debe garantizarse la participación de distintos actores, incluidos los refugiados y los repatriados mismos, los países de acogida y de origen, el ACNUR, otros organismos internacionales y las organizaciones de la sociedad civil. La existencia de acuerdos de cooperación entre actores puede garantizar que se establezca un marco adecuado para el retorno voluntario sostenible tanto en el país de acogida (suministro de información, documentación, apoyo financiero), como en el país de origen (garantías jurídicas de amnistía, la restitución de bienes, proyectos de reintegración socioeconómica).

Algunos de los desafíos vinculados con los procesos de repatriación voluntaria que los países sudamericanos podrían tomar en consideración son los siguientes:

- a. Asegurar la posibilidad a los refugiados de volver a su lugar de origen o a un lugar de residencia de su elección, en condiciones de seguridad y dignidad, y disminuir las posibilidades de que los refugiados que regresen a sus países de origen puedan convertirse en desplazados internos;
- b. Que los refugiados que regresen voluntariamente a sus países de origen no sean objeto de discriminación alguna por el hecho de haber sido refugiados;
- c. La importancia de que el derecho nacional reconozca el estado civil de los refugiados que regresan voluntariamente y los cambios que se hayan producido de resultados de nacimientos, muertes, adopciones, matrimonio y divorcio, así como la documentación o los registros que prueben su estado civil, expedidos por los órganos competentes del país de asilo o de otro país;
- d. La importancia de la unidad familiar durante la repatriación voluntaria y después de ésta;
- e. Que se reconozca sin discriminación alguna la equivalencia de diplomas académicos y profesionales, certificados y títulos obtenidos por los refugiados en los países de asilo y la equivalencia de la educación primaria y secundaria recibida en el exterior;
- f. Las personas repatriadas deben tener el derecho a beneficiarse de los programas nacionales existentes para garantizar la restitución de cualquier vivienda, tierra o propiedad de las que se les hubiera privado en forma ilegal, discriminatoria o arbitraria antes de exilio o durante éste, o a recibir indemnización mediante mecanismos nacionales justos y eficaces de restitución;
- g. La conveniencia de que en cualquier marco de restitución y compensación se tenga en cuenta la situación de las mujeres refugiadas cabeza de familia que regresan, así como de la diversidad de los refugiados, en particular cuando se trata de refugiados indígenas o afrodescendientes y la propiedad colectiva de sus tierras;

⁴¹ Para mayor referencia: ACNUR. La protección de los refugiados y la migración mixta: El Plan de los 10 puntos en acción. Soluciones duraderas. Op.cit, págs.214-216.

- h. La importancia de que se proporcione a los refugiados información completa, objetiva y exacta, entre otras cosas, sobre cuestiones de seguridad física, material y jurídica, antes de su repatriación voluntaria al país de origen y sobre los programas nacionales existentes para su reintegración legal y socioeconómica;
- i. Debe prestarse especial atención a que no se acepte el regreso de niños no acompañados o separados de su familia sin haber encontrado antes a sus familiares o sin cerciorarse de que haya arreglos de recepción y atención especializados y suficientes en el país de origen.

iv. Soluciones basadas en los marcos migratorios⁴²

Habida cuenta de los marcos normativos existentes en los países del MERCOSUR que promueven la integración y la libre circulación o libertad de movimientos de sus connacionales, es importante considerar dentro del abanico de posibles soluciones duraderas para los refugiados en esta región aquellas alternativas basadas en los marcos migratorios de los países.

Como ha sido destacado por el ACNUR "estas soluciones pueden consistir en opciones para legalizar su situación migratoria (regularización) o en las posibilidades de emigrar legalmente hacia otro país" ante mejores perspectivas de integración local por contar con mayores facilidades laborales o fuentes de empleo en distintos sectores de la economía. Habida cuenta del crecimiento económico positivo que experimentan varios países sudamericanos, sería interesante considerar estas opciones de migración laboral para los refugiados como parte de mecanismos regionales que propician la responsabilidad compartida para apoyar a los países de la región que reciben más refugiados en el continente.

Este tipo de soluciones se pueden basar en la legislación nacional, en acuerdos bilaterales o en marcos regionales, tales como las regulaciones específicas del MERCOSUR en la materia, y pueden surgir en cualquier momento durante la vida del individuo como refugiado. Así, los marcos que brinda la migración de refugiados podrían incluir, entre otros:

- a. Acuerdos de libre circulación regionales;
- b. Programas especiales para grupos específicos, en función de su nacionalidad;
- c. Programas de migración laboral;
- d. Amnistías migratorias que favorezcan la migración regular y la obtención de un estatuto migratorio estable;
- e. Reunificación familiar.

Bajo estos esquemas los países receptores pueden facilitar la movilidad individual o por grupos, y establecer mecanismos apropiados para responder a preocupaciones legítimas en materia de seguridad (Ej. presentación de un certificado de antecedentes penales del primer país de asilo). En términos generales, para que funcionen como soluciones alternativas eficaces para las personas refugiadas y mecanismos regionales de responsabilidad compartida, las opciones de migración deberían permitirles un período de residencia estable y seguro en el país de acogida; proporcionando garantías suficientes contra la devolución, la deportación y la expulsión y el disfrute de una gama progresivamente más amplia de derechos.

La condición jurídica que puede adquirir la persona refugiada en virtud de leyes nacionales de extranjería o de migración en el país al que llegan a residir no debería conducir a la cesación de la condición de refugiado en el derecho internacional sino que los Estados podrían considerar la conveniencia de mantener la condición de refugiado previamente obtenida en el primer país de asilo (reconocimiento extraterritorial de la condición de refugiado).

⁴² Para mayor referencia en este sentido: ACNUR. Grupo de Trabajo sobre Reasentamiento. Protection-sensitive migration as a complement to refugee resettlement. 25-26 de enero de 2011.

Algunos planteamientos y desafíos para la puesta en marcha de este tipo de opciones basadas en los marcos migratorios de los países sudamericanos son los siguientes:

- a. Los refugiados deben encontrar condiciones de seguridad y oportunidades socio-económicas más favorables para su integración local, más allá de las que tiene el primer país de asilo;
- b. La alternativa debe ser sostenible, en términos financieros, e innovadora, en términos de solución, y permitir responder con pragmatismo a las necesidades concretas que los refugiados tienen, principalmente aquellas de carácter socio-laboral, vista como una respuesta para favorecer la búsqueda de oportunidades;
- c. Es importante que la condición de refugiado sea reconocida por el tercer país, sin necesidad de realizar un nuevo proceso de determinación individual, sino que considerará positivamente los casos que hayan sido reconocidos como tales por el primer país de asilo o bajo el Mandato del ACNUR;
- d. Se debe asegurar a los refugiados una residencia legal y documentación de identidad personal como tales y de gozar, asimismo, de todos los derechos reconocidos a los refugiados en la legislación interna;
- e. Es importante que los refugiados se beneficien en condiciones de igualdad de los arreglos de recepción o acogida que, en general, estén disponibles para los refugiados en el país receptor (por parte de las autoridades nacionales o locales);
- f. Promover el tratamiento de los refugiados en condiciones de igualdad con los nacionales respecto del acceso a derechos económicos y sociales;
- g. Los países receptores deben asumir el compromiso de garantizar el acceso a servicios públicos (Ej. Educación primaria y secundaria, asistencia y tratamiento médico, capacitación para el empleo) y a la vivienda. Esto podría requerir la eliminación de requisitos de acceso que estén asociados a un estatuto legal determinado (Ej. obtención de residencia permanente);
- h. En el caso del MERCOSUR, aprovechar los beneficios y el marco de las políticas migratorias flexibles y el Acuerdo de Residencia de Nacionales a fin de generar más y mejores oportunidades laborales para los refugiados.

IX. LA PROTECCIÓN DE LOS APÁTRIDAS, LA PREVENCIÓN DE LA APATRIDIA Y LA CONTRIBUCIÓN DE MERCOSUR

Es importante que los países del MERCOSUR aprovechen la oportunidad que les brinda el proceso conmemorativo para considerar la definición de metas comunes que fortalezcan sus esfuerzos encaminados a erradicar la apatridia en los próximos diez años. Como en ninguna otra región del mundo, este objetivo es realizable en el MERCOSUR si, en cooperación con el ACNUR, se identifican los desafíos, se definen las metas comunes para abordarlos, y se aúnan esfuerzos para realizarlas.

El proceso conmemorativo representa una oportunidad única pues posibilita acordar una agenda regional, que se inserte en las políticas nacionales de derechos humanos. Igualmente, la inclusión de un capítulo sobre apatridia en el futuro Plan de Acción sería una contribución decisiva a los esfuerzos globales para erradicar este problema, en momentos en que el ACNUR ha lanzado una campaña mundial para su erradicación. Bajo un enfoque común de la nacionalidad como un derecho humano, el MERCOSUR podría definitivamente ser la primera región en el mundo en convertirse en un territorio "libre de apatridia", y así liderar el movimiento global contra este flagelo.

Al desarrollar los principios y criterios de protección, asistencia y soluciones los Estados en los últimos 30 años se enfocaron prioritariamente en los problemas que entonces enfrentaban los solicitantes de asilo, los refugiados, los desplazados internos y las personas repatriadas. Sin embargo, tal como evidencia la Declaración de Brasilia, el contexto actual ha permitido que los países de la región se centren también en la situación de las personas apátridas.⁴³ Esta preocupación es compartida en el continente americano como lo demuestra la adopción de una serie de resoluciones por parte de la Asamblea General de la Organización de Estados Americanos (OEA), de las que han surgido lineamientos para la lucha contra la apatridia en la región.⁴⁴

Aunque son notables los avances registrados en los últimos años, subsisten en los países del MERCOSUR importantes desafíos en materia de prevención, identificación, protección y reducción de la apatridia.

i. Prevención

En general, los países del MERCOSUR cuentan con normas adecuadas sobre adquisición, pérdida, renuncia y privación de la nacionalidad. La adquisición de la nacionalidad, por ejemplo, suele regularse constitucionalmente mediante la combinación de los criterios de *ius solis* y *ius sanguinis*, lo que reduce sensiblemente las posibilidades de que lleguen a ocurrir casos de apatridia en la región. Igualmente, dado que todos los países son Parte de uno o más de los tratados internacionales y regionales de derechos humanos, que reconocen a la nacionalidad como un derecho humano, suele existir un balance entre el reconocimiento del derecho individual a la nacionalidad y las amplias facultades estatales para establecer los criterios que la regulan. Así, Chile ha previsto una garantía constitucional específica para tutelar el derecho a la nacionalidad,⁴⁵ en tanto otros países permiten recurrir a las acciones constitucionales ordinarias que tutelan derechos fundamentales.

A pesar de las generosas regulaciones sobre nacionalidad y de la existencia de algunas salvaguardas de prevención, no se ha eliminado por completo la posibilidad de ocurrencia de casos de apatridia en la región. Así, por ejemplo, existen limitaciones al criterio de *ius solis* sin que existan salvaguardas apropiadas para prevenir casos de apatridia de niños y niñas nacidas en el territorio. Colombia y Chile han limitado la adquisición de la nacionalidad a los hijos de extranjeros transeúntes nacidos en el territorio. Los niños nacidos en el territorio, que de otro modo serían apátridas, podrían no adquirir la nacionalidad debido a la falta de salvaguardas⁴⁶ o la existencia de estándares probatorios demasiado estrictos en relación a la no adquisición de otra nacionalidad.⁴⁷

⁴³ En la "Declaración de Brasilia Sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano" (2010), Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela exhortaron a los países del continente americano a que "consideren la ratificación de los instrumentos internacionales en materia de personas apátridas, que revisen su legislación nacional con miras a prevenir y reducir las situaciones de apatridia, y que fortalezcan los mecanismos nacionales para el registro universal de nacimientos".

⁴⁴ Resoluciones AG/RES. 1693 (XXIX-O/99), AG/RES. 1762 (XXX-O/00), AG/RES. 1832 (XXXI-O/01), AG/RES. 1892 (XXXII-O/02), AG/RES. 1971 (XXXIII-O/03), AG/RES. 2047 (XXXIV-O/04), AG/RES. 2511 (XXXIX-O/09), AG/RES. 2599 (XL-O/10) y AG/RES.2665 (XLI-O/11), AG/RES. 2787 (XLIII-O/13), sobre el tema de Prevención y reducción de la apatridia y protección de las personas apátridas en las Américas.

⁴⁵ Constitución Política, Artículo 12: "La persona afectada por acto o resolución de autoridad administrativa que la prive de su nacionalidad chilena o se la desconozca, podrá recurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, dentro del plazo de treinta días, ante la Corte Suprema, la que conocerá como jurado y en tribunal pleno. La interposición del recurso suspenderá los efectos del acto o resolución recurridos".

⁴⁶ Ver Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la mujer, Observaciones Finales sobre Chile, Octubre 2012, CEDAW/C/CHL/CO/5-6, pár. 27 b); Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, Observaciones Finales sobre Chile, Septiembre 2011, CMW/C/CHL/CO/1, pár. 33; Comité de los Derechos del Niño, Observaciones finales sobre Chile, Abril 2007. CRC/C/CHL/CO/3, pár. 64 a).

⁴⁷ Colombia, Corte Constitucional, Sentencia T-965/08, 7 de octubre de 2008, par. 3.8 (donde se indica que "con el propósito de evitar la situación de apátrida, el hijo de extranjeros nacido en territorio colombiano al cual ningún Estado le reconozca la nacionalidad, será colombiano y a sus padres no se les exigirá prueba de domicilio; empero, a fin de acreditar que ningún otro Estado le reconoce la nacionalidad, se requerirá declaración de la Misión Diplomática o consular del Estado de la nacionalidad de sus padres"). La obtención de dicha documentación, por ejemplo, puede resultar imposible para los padres apátridas.

Igualmente, se han registrado casos de apatridia asociados a la situación de los hijos de nacionales nacidos en un país extranjero. Brasil es un ejemplo de buena práctica en este ámbito, pues en 2007 reformó su Constitución para resolver la cuestión de la nacionalidad de los llamados “Brasileirinhos apátridas” y prevenir nuevos casos de apatridia en el futuro.⁴⁸ Pero en países como Paraguay, la adquisición de la nacionalidad queda sujeta a que los hijos de madre o padre paraguayo nacidos en el extranjero, se radiquen en el país en forma permanente.⁴⁹ En Bolivia, aunque la Constitución contempla la adquisición automática de la nacionalidad tanto para los niños nacidos en el territorio como para aquellos nacidos de padre o madre boliviana en el extranjero, la legislación dispone que la adquisición de la nacionalidad, para los niños no inscriptos en consulados bolivianos antes de cumplir los 18 años, quede sujeta a la realización de un trámite de naturalización que debe hacerse en el país.⁵⁰

En ciertos países existen vacíos en las legislaciones de nacionalidad. El caso paradigmático es el de los niños expósitos, pues muchas legislaciones no resuelven expresamente la cuestión de su nacionalidad y, de este modo, la cuestión depende de prácticas administrativas variables. De igual manera, existen ciertas brechas entre los estándares internacionales y las legislaciones nacionales. Así, algunos países contemplan la posibilidad de renunciar a la nacionalidad de origen sin que se considere previamente si la persona ha adquirido, o con seguridad adquirirá, otra nacionalidad. Finalmente, existe algún supuesto de discriminación basada en género para la transmisión de la nacionalidad.⁵¹

En este marco, la falta de adhesión a los tratados internacionales es una cuestión central. Aunque varios países del MERCOSUR ya son Parte de las convenciones sobre apatridia, no todos han adherido por igual. Bolivia, Brasil, Ecuador, Paraguay y Uruguay, por ejemplo, son Parte de la Convención para Reducir los casos de Apatridia (“Convención de 1961”). Igualmente, el Congreso de Colombia aprobó dicha convención, que la Corte Constitucional declaró exequible en septiembre de 2013, restando simplemente el depósito del instrumento de adhesión respectivo. En Argentina, el Senado dio media sanción al proyecto de ley de adhesión a la Convención de 1961. Asimismo, en Perú, el Congreso evalúa la adhesión a la Convención de 1961. Chile, Guyana, Suriname y Venezuela no son todavía Parte de la convención.

Otro aspecto concerniente a la prevención se refiere al registro universal de nacimientos. Aunque la falta de inscripción del nacimiento no implica que la persona sea apátrida, el registro suele ser indispensable para demostrar la adquisición de la nacionalidad.⁵² En el continente americano existen 1.3 millones de nacimientos que no son registrados cada año y 6.5 millones de niños y niñas que no

⁴⁸ Hasta 1994 los niños nacidos en el extranjero de padre o madre brasileña podían adquirir la nacionalidad brasileña, siempre que fueran registrados en una representación consular brasileña. En 1994, como resultado de una reforma constitucional (1994), la nacionalidad brasileña se comenzó a conferir sólo a los niños nacidos en el extranjero de padre o madre brasileña, cuando el niño volviera a residir en Brasil y solicitara la nacionalidad brasileña. Se estima que 3 millones de brasileños vivían en el extranjero en la época en que se aprobó la reforma constitucional de 1994. Igualmente, se estima que entre 1994 y 2007, 200.000 niños hijos de brasileños nacidos en países con criterios de adquisición de la nacionalidad *jus sanguinis*, llegaron a ser apátridas como resultado de dicha reforma.

⁴⁹ Artículo 146.3 de la Constitución (1992).

⁵⁰ De acuerdo a las Directrices del ACNUR, la responsabilidad de conceder la nacionalidad a los niños que de otro modo serían apátridas no se aplica cuando el niño nace en el territorio de un Estado y es apátrida, pero podría adquirir una nacionalidad mediante el registro en el Estado de la nacionalidad de uno de los padres, o un procedimiento similar, tal como la declaración o el ejercicio de un derecho de opción. Para el ACNUR, es aceptable que los Estados contratantes no concedan la nacionalidad a los niños en estas circunstancias cuando el niño en cuestión puede adquirir la nacionalidad de uno de los padres inmediatamente después de su nacimiento y el Estado de la nacionalidad de los padres no tiene ninguna facultad discrecional de denegar la concesión de la nacionalidad (*Directrices sobre la Apatridia No. 4: Garantizar el derecho de todo niño a adquirir una nacionalidad mediante los artículos 1-4 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961*, HCR/GS/12/04, 2012, par. 24-25).

⁵¹ Suriname, Ley de Nacionalidad y Residencia, Ordenanza del Estado del 24 de noviembre de 1975 (última modificación 1983), Artículos 3 y 4.

⁵² La inscripción del nacimiento evidencia dónde nació una persona, información que resulta decisiva cuando la nacionalidad se adquiere por el criterio de *ius soli*. Igualmente, la inscripción documenta quiénes son los padres, lo cual es esencial para adquirir la nacionalidad bajo el criterio *ius sanguinis*.

cuentan con un certificado de nacimiento. Aunque el nivel de sub-registro entre niñas y niños de 1 a 5 años de edad ha disminuido del 18% al 7%, el 11% de los niños y niñas menores de 5 años de edad en áreas rurales aún no se encuentran registrados.⁵³ Bajo determinadas circunstancias, las personas cuyo nacimiento no ha sido inscripto pueden estar en riesgo de apatridia como consecuencia de las dificultades que podrían enfrentar para demostrar sus vínculos con un Estado.⁵⁴ Por esta razón, a iniciativa del GRULAC, en 2013 el Comité Ejecutivo del ACNUR aprobó una “Conclusión sobre el registro civil” en la que se alienta a los Estados a aplicar, en colaboración y con el apoyo del ACNUR, las medidas jurídicas y prácticas necesarias a fin de superar las dificultades para efectuar inscripciones en el registro civil.⁵⁵

ii. Identificación y Protección

De los países del MERCOSUR, Argentina, Bolivia, Brasil, Ecuador, Perú y Uruguay, ya son Estados Parte de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 (“Convención de 1954”). Por su lado, se espera que Colombia deposite próximamente el instrumento de adhesión. En Paraguay, el Senado aprobó la adhesión a la Convención de 1954, restando que Chile, Guyana, Suriname y Venezuela se conviertan en Estados Parte.

Como ocurre con los refugiados, el desarrollo de estándares nacionales de protección es importante para las personas apátridas. Los países de la región, no obstante, carecen de normas nacionales que regulen integralmente su protección. En este marco, el establecimiento de procedimientos de determinación de la condición de apátrida es decisivo para lograr que el reducido número de personas apátridas en la región sean oportunamente identificadas y adecuadamente protegidas. Los procedimientos permiten hacer efectiva las obligaciones internacionales de los países Parte de la Convención de 1954. Igualmente, la identificación previene riesgos de protección tales como: la no inscripción de nacimientos o la negativa a expedir actas de nacimiento; la falta de documentación (y por consiguiente, las dificultades para ser reconocida como persona ante la ley y ejercer actos de la vida civil como contraer matrimonio); la expulsión del país; la negativa a permitir el retorno desde el extranjero a las personas apátridas residentes en el país; la detención migratoria o administrativa; la discriminación por motivos de género; la trata y la violencia sexual; el acceso limitado o inexistente a la educación y a la atención en salud; la falta de acceso al mercado laboral; dificultades para firmar contratos, obtener licencias o abrir cuentas bancarias, etc.

Los países del MERCOSUR carecen todavía de procedimientos de determinación de la condición de apátrida. Por ello, es altamente positivo que Brasil, Ecuador y Uruguay hayan proyectado establecer tales procedimientos en sus futuros marcos normativos. Perú se ha comprometido a adoptar una ley integral para regular la materia. Igualmente, debe destacarse que Argentina ya ha reglamentado los aspectos migratorios y de documentación de la apatridia (ej. criterio de residencia, documentos de viaje, etc.) y Bolivia ha asignado a la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) la competencia necesaria para realizar tal determinación. La experiencia regional sugiere que la asignación de competencia a las comisiones nacionales para los refugiados, debidamente

⁵³ *Taller parlamentario sobre el derecho a la identidad y la protección: promoción de la inscripción universal de los nacimientos en América Latina y el Caribe*, Reunión regional en el Congreso de la República del Perú organizada por la Unión Interparlamentaria y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF), Lima, Perú, 7 y 8 de junio de 2013.

⁵⁴ A modo de ejemplo, las siguientes categorías de personas podrían estar en riesgo de apatridia debido a la no inscripción de su nacimiento: 1) personas migrantes que no pueden demostrar la nacionalidad del país de origen cuando, por ejemplo, una generación nace fuera de ese país. Este es un riesgo que va aumentando de generación en generación; 2) personas que viven en zonas fronterizas, donde la no inscripción de nacimiento puede llevar a confusión respecto a si la persona es nacional de un país o del otro; 3) poblaciones nómadas o semi nómadas cuyos territorios atraviesan fronteras nacionales; 4) minorías y personas con vínculos reales o percibidos con Estados extranjeros.

⁵⁵ Conclusión sobre el registro civil, Informe del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado sobre su 64º período de sesiones, A/AC.96/1132, 2013. De igual modo se instó al ACNUR a que, “con el consentimiento de los gobiernos interesados y en plena cooperación con ellos (...) facilite la inscripción en el registro civil, en particular la inscripción de los nacimientos, por ejemplo mediante la recopilación y el intercambio de buenas prácticas, la celebración de talleres técnicos, la organización de actividades de fomento de la capacidad y el suministro de información y asesoramiento a las personas interesadas”.

fortalecidas, podría ser la manera más económica, rápida y sencilla para contar con un órgano, dotado de recursos y estructura, para identificar, proteger y apoyar la búsqueda de una solución para la persona apátrida.

iii. Reducción

El otorgamiento de facilidades para la naturalización del reducido número de personas apátridas es clave para erradicar la apatridia. En la actualidad, no obstante, las legislaciones de los países del MERCOSUR no confieren a las personas apátridas facilidades para su naturalización. Rigen a este respecto los mismos requisitos y procedimientos aplicables a los extranjeros en general, sin que se hagan distinciones positivas que permitan otorgar el trato más favorable indicado por el artículo 32 de la Convención de 1954. Considerando las dificultades que enfrentan las personas apátridas, que normalmente sólo pueden recurrir a la asistencia administrativa de las autoridades del país que les reconoce su condición de apátridas, es fundamental el otorgamiento de estas facilidades a nivel del MERCOSUR.

La adquisición o confirmación de la nacionalidad constituye la culminación de las actividades de protección realizadas a favor de las personas apátridas y en riesgo de serlo, razón por la cual es imperativo centrarse tanto en la prevención como en la reducción de la apatridia. En los últimos años, países como Argentina, Bolivia, Brasil y Perú han acogido a personas migrantes, algunas veces niños no acompañados o separados, que carecen de documentación de identidad y viaje y alegan poseer la nacionalidad de un país en el que nunca fueron inscriptas al nacer o con posterioridad. Los esfuerzos para confirmar la nacionalidad con el país de origen pueden ser un reto, especialmente cuando existen deficiencias estructurales del sistema de registro en dicho país.

Para la persona apátrida, la recuperación de la nacionalidad perdida, sea por renuncia voluntaria o por privación arbitraria, es una solución al problema. Algunas legislaciones, como las de Colombia y Perú, han abordado el problema, por lo que sus provisiones podrían ser replicadas como mejores prácticas en aquellos países americanos donde el problema persiste.