

RESUMEN EJECUTIVO POSICIONAMIENTO DE LA SOCIEDAD CIVIL DEL MERCOSUR AMPLIADO EN EL MARCO DE LA CONMEMORACIÓN DE CARTAGENA +30

Buenos Aires, 14 de marzo de 2014

Las organizaciones de la sociedad civil de la región celebramos la ocasión de hacerles llegar a los Estados y al ACNUR nuestras propuestas para fortalecer el derecho al asilo en nuestra región en el marco de la conmemoración de los 30 años de la Declaración de Cartagena y en seguimiento al Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección de los Refugiados en América Latina, adoptado en 2004. Es de interés de nuestras organizaciones continuar con estos mecanismos tripartitos de observancia y seguimiento con participación de la sociedad civil, la academia, el ACNUR y los Estados, que reconozcan el rol central de estas alianzas en la lucha por los derechos de las personas con necesidad de protección internacional.

Asimismo, vemos aquí una oportunidad de tratar de forma integral las migraciones en nuestra región, con la clara convicción de que toda mejora de las condiciones en las que las personas migran en general tiene un impacto directo sobre la posibilidad de ofrecer una mejor y oportuna atención a personas con necesidades específicas de protección. Con este espíritu, exhortamos a los Estados a seguir avanzando en su corresponsabilidad y en la conformación de una región unida para la defensa de los derechos humanos, reafirmando la plena vigencia de la Declaración de Cartagena. Esta podría ser a su vez una oportunidad histórica para que la Declaración de Cartagena se convierta en un instrumento vinculante, que dé lugar a un fortalecimiento del marco normativo regional de asilo.

Instamos a los Estados a ratificar todos los instrumentos internacionales en materia de Derechos Humanos y de Derecho Internacional de Refugiados, incluyendo las Convenciones sobre Apatridia.

1. DEMOCRATIZACION DE LAS FRONTERAS Y PUNTOS DE INGRESO

Las zonas de frontera y los puntos de ingreso de la región son escenarios complejos que no han sido atendidos correctamente por los Estados. Esto ha conllevado al desarrollo de condiciones precarias que afectan a la población susceptible de protección internacional, así como a la población arraigada en los espacios de frontera. Es necesario que los Estados modifiquen su enfoque de seguridad de estos territorios y amplifiquen su presencia social de tal suerte que sea posible desarrollar acciones de integración sostenible y duradera, así como brindar asistencia adecuada a las personas con necesidad de protección internacional y migrantes.

Recomendaciones

Derechos humanos:

- Adoptar políticas de asilo y migratorias orientadas y estructuradas en base a los derechos humanos
- Mejorar de modo integral el sistema de ingreso de las personas con necesidad de protección internacional y migrantes creando un marco jurídico amplio, diversificado y común que sea capaz de ofrecer respuestas basadas en el reconocimiento de derechos y que permitan una identificación de las necesidades específicas de protección de las personas.

Integración regional:

- Implementar procedimientos accesibles, simples y justos tanto para las solicitudes de la condición de refugiado como para acceder a la regularización migratoria, en base a criterios de derechos humanos y sin condicionamientos por nacionalidad de origen.
- Los procesos de integración regional deben asegurar estándares básicos de derechos humanos -basados en el principio jurídico de igualdad- para el tratamiento de todos los fenómenos migratorios y para todas las personas con necesidad de protección internacional.
- Establecer un instrumento de integración regional que contemple la libre circulación de personas refugiadas y apátridas entre los diversos países y que adopte el principio de portabilidad de la condición.

Protección de las personas en las fronteras y en los puntos de ingreso:

- Garantizar que las CONARES se fortalezcan institucionalmente y que tengan una cobertura administrativa de su trabajo integrado en todo el territorio nacional (ya sea permanente o itinerante).
- Desvincular de las agencias estatales, cuyo rol es de seguridad nacional, la función de aplicar los procedimientos de recepción, evaluación y determinación de la condición de refugiado.
- Crear un protocolo institucionalizado y armonizado a nivel regional para detectar y actuar frente a situaciones complejas donde confluyen distintas vulneraciones. Para ello, es fundamental asegurar que el personal estatal de frontera tenga la formación y la capacitación para detectar y derivar casos potenciales de personas que requieran protección internacional.
- Potenciar el trabajo coordinado entre sociedad civil, centros académicos, ACNUR y Estado para el fortalecimiento de una perspectiva de derechos en la toma de decisiones y para el tratamiento de las distintas necesidades de protección de las personas en frontera, utilizando un enfoque diferencial.
- Instar a los Estados a proveer los recursos humanos y financieros necesarios para la protección de las personas en las fronteras.
- Eliminar la detención y cualquier forma de privación de la libertad por motivos migratorios.
- Habilitar mecanismos de derechos humanos y judicialización que permitan la búsqueda de la justicia y la reparación de los daños causados a las personas con necesidades de protección internacional en zonas fronterizas y puntos de ingreso.

2. PROCEDIMIENTOS PARA LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO

El derecho de asilo no se garantiza y protege de manera integral y suficiente en la región. Las definiciones de refugiado plasmadas en la legislación no incluyen siempre la definición de la Convención de 1951, la Declaración de Cartagena y el concepto de personas refugiadas *sûr place*. Los procedimientos previstos para determinar la condición de refugiado, así como para su cancelación, revocación y cesación, presentan falencias importantes en materia de las garantías del debido proceso.

Recomendaciones

Principios Generales:

Los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado y para su cesación, cancelación y revocación deben contemplar y garantizar los siguientes principios generales: trato digno, acceso a la información, equilibrio de género, enfoque administrativo y no policial, atención especializada de niños, niñas y adolescentes (NNA), no detención durante el proceso, principio de no devolución, derecho de solicitar asilo sin plazos, confidencialidad y respeto y protección por la diversidad.

Ingreso y acceso al procedimiento en los puntos de ingreso:

Los puntos de ingreso deben ser lugares de seguridad para las personas. Los Estados deben permitir el re-ingreso por un tiempo razonable a quienes salen de un Estado y son rechazados al intentar ingresar a otro y se deben garantizar condiciones de seguridad.

Procedimiento para la determinación de la condición de refugiado. Criterios de inclusión y exclusión:

La definición legal debe ser la que surge de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Protocolo de 1967 y de la Declaración de Cartagena. Las CONARE deben tener una estructura tripartita: el Estado, la sociedad civil y ACNUR. Los solicitantes deben recibir documentación que les permita trabajar desde el inicio del procedimiento. Se debe garantizar la reunificación familiar durante el procedimiento.

Garantías del debido proceso en el procedimiento:

En el procedimiento deben protegerse y asegurarse las siguientes garantías del debido proceso:

- plazo razonable;

- competencia, independencia, imparcialidad e interdisciplinaridad de los oficiales de elegibilidad y los miembros de las CONARE;
- aplicación del principio *in dubio pro refugiado*;
- asistencia legal gratuita desde el inicio del procedimiento y hasta la última instancia;
- derecho a un intérprete y mediador intercultural independiente;
- derecho a información y a controvertir las dudas en torno a la condición;
- derecho a aportar pruebas en un plazo suficiente;
- debida consideración de la persecución por razones de género, explotación y diversidad sexual;
- interpretación progresiva de la definición de refugiado;
- presunción de buena fe de los testimonios
- eliminación del requisito de exigir consistencia entre los relatos de los miembros de familia;
- decisiones debidamente motivadas;
- garantizar el derecho a la segunda instancia administrativa y a recursos judiciales.

Decisiones de cancelación, revocación y cesación:

Aplicación de las garantías del debido proceso y de las definiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados en estas decisiones.

3. APATRIDIA

El derecho a la nacionalidad y la eliminación de la apatridia continúan como desafíos en algunos Estados.

Recomendaciones

Se debe proteger y garantizar el derecho a la nacionalidad de todas las personas que se encuentran bajo la jurisdicción de un Estado, a partir de definiciones de nacionalidad que no incluyan conceptos indeterminados y donde no se aplique la retroactividad.

Se deben adoptar legislaciones, políticas públicas y medidas para evitar la apatridia.

4. INTEGRACION LOCAL

La integración manifiesta el desafío para los Estados del paso de una lógica de solidaridad a una lógica garantista de derechos. Las políticas de integración son indispensables para hacer efectivo el derecho al asilo y a migrar así como para garantizar el derecho a permanecer y no verse obligado a desplazarse.

Recomendaciones

Construcción de políticas públicas:

- Los Estados de la región deben asumir el compromiso de garantizar al máximo los estándares de acceso a derechos que surgen de la ratificación y adopción de instrumentos internacionales y respetar siempre el principio de progresividad en términos de política social, así como la inclusión de población con necesidad de protección internacional y población migrante en las mismas.
- Las políticas de integración local deben contemplar la singularidad y especificidad de las necesidades de la población refugiada y solicitante de la condición de refugiado atendiendo a criterios de edad, género y diversidad.
- La aplicación efectiva de las políticas de integración requiere que los Estados de acogida destinen asignaciones presupuestarias suficientes y adecuadas para su implementación.
- El diseño, implementación y monitoreo de las políticas públicas para la integración deben contar con la participación efectiva de la población refugiada, solicitantes, migrantes, academia y sociedad civil.

- Es necesario trabajar para que los Estados eleven y armonicen estándares de protección y condiciones para la integración que superen la brecha existente entre reconocimiento formal de derechos y su cumplimiento efectivo.
- Los Estados deben generar instancias interministeriales capaces de construir e implementar políticas integrales con participación activa de la población, la academia y organizaciones de la sociedad civil.

Contenido de las Políticas Públicas:

- Las políticas públicas deben atender de manera ineludible cuestiones que atañen a la atención integral de la salud, incluyendo salud mental, el acceso irrestricto a todos los niveles de educación, aprendizaje del idioma del país de acogida, acceso a una vivienda digna, formación para el empleo y acceso al trabajo decente, independientemente de su condición migratoria.
- Es necesario que existan mecanismos que permitan entregar documentación desde el inicio del procedimiento. El formato debe ser igual al del resto de la población no indicando la condición de refugiado o solicitante.
- Los Estados de la región deben garantizar que los refugiados accedan a la residencia permanente. Asegurar también el derecho a la naturalización o nacionalización para quienes lo deseen a través de procedimientos ágiles y accesibles.
- Es imperiosa la necesidad de que en todos los países de la región se garantice el derecho al trabajo de las personas solicitantes de la condición de refugiado.
- Las autoridades deben facilitar los procesos de unidad familiar respetando la cultura, cosmovisión, historia de vida, diversidad sexual y religión de las personas afectadas.
- Exigimos a las autoridades evitar manifestaciones discriminatorias y xenófobas por parte de los funcionarios públicos. Proponemos campañas de información, capacitación y sensibilización.
- Los Estados deben permitir procesos de reparación en los países de acogida sin que esto afecte su estatus de protección, entendiéndolo que esto redundará positivamente en las oportunidades de integración de esta población.

5. REASENTAMIENTO

Existe un aumento en el número de personas con necesidad de reasentamiento y los cupos regionales son insuficientes. La sociedad civil de la región hace un llamamiento para que más Estados de la región se sumen y establezcan programas de reasentamiento, así como la necesidad de que se amplíen los cupos actuales.

Recomendaciones

- Extender el programa de reasentamiento a nuevas nacionalidades, incluyendo extra continentales, diseñando para ello programas específicos con enfoque diferencial y recursos adecuados.
- El involucramiento efectivo del Estado, asignando recursos económicos y humanos en todas las instancias.
- Realizar evaluaciones y diagnósticos, con la participación de los Estados, ACNUR, sociedad civil y población refugiada reasentada, a efectos de poder rediseñar los programas de reasentamiento, para que realmente constituyan una solución duradera.

6. PROTECCIÓN DE NIÑOS, NIÑAS, ADOLESCENTES Y MUJERES

A pesar de la creciente preocupación por incorporar el enfoque de género y garantizar el interés superior de los niños, niñas, adolescentes (NNA) y mujeres en la región, actualmente en la gran mayoría de los países no

existen protocolos o herramientas que verifiquen un adecuado tratamiento a estos grupos poblacionales. Preocupa, en relación con los NNA no acompañados, la inexistencia de procedimientos especiales para el reconocimiento de la condición de refugiado, y el hecho de que no se hayan adoptado aún medidas de atención y asistencia tales como alojamiento, alimentación, salud y educación.

En relación a las mujeres, preocupa que sigan siendo ellas las que mayores niveles de violencia deben soportar, de un lado por el enfoque patriarcal de la normatividad existente, y del otro, como víctimas de chantajes sexuales cuando se acercan a solicitar servicios ante la institucionalidad. En estos dos casos, estas condiciones se ven agravadas en los territorios de frontera, donde los NNA y las mujeres corren el riesgo de sufrir explotación sexual, violencia sexual, ser víctimas de trata, tráfico y reclutamiento forzado entre otros. Por último, llaman la atención las condiciones de la comunidad LGTBI, que debe afrontar discriminaciones en un contexto donde los prejuicios impiden el reconocimiento de su condición de refugiados

Recomendaciones

- Los Estados están obligados a revisar sus políticas de asilo con el fin de garantizar la erradicación de cualquier política de exclusión y expulsión del territorio, actos de discriminación y de violencia, para superar así los obstáculos a los que se enfrentan NNA y mujeres. Obligación que se extiende a los territorios de frontera, que deben reforzarse con mayor presencia social del Estado.
- Los Estados deben garantizar la atención y protección reforzada de las mujeres víctimas del conflicto armado y otras formas de violencia, mujeres embarazadas, mujeres víctimas de trata, NNA (especialmente cuando viajan no acompañados) y población LGTBI a través de la coordinación institucional, la corresponsabilidad de los gobiernos y el gasto público. En este sentido, se debe fortalecer el proceso de descentralización del sistema nacional de protección y asegurar la formación de los y las funcionarios en enfoques diferenciales.
- Es necesario distinguir el tratamiento de niños, niñas, del tratamiento de adolescentes, de tal suerte que sea posible desarrollar políticas diferenciadas y positivas para las diferentes edades.
- Es necesario garantizar el principio de no devolución para víctimas o potenciales víctimas de delitos como la trata de personas, el tráfico de migrantes y la explotación sexual, mediante procedimientos que aseguren una evaluación de riesgos y acceso a procedimientos de solicitud de la condición de refugiado.

Buenos Aires, 14 de Marzo de 2014

Este documento de posicionamiento es el resultado de un proceso de consultas, facilitado por NRC-Consejo Noruego para Refugiados, realizado en 10 países de la región del Mercosur Ampliado: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela. Dicho proceso culminó con una reunión regional que tuvo lugar en Buenos Aires, los días 13 y 14 de marzo de 2014, en la que 22 organizaciones de la sociedad civil acudieron en representación de las organizaciones de la sociedad civil de sus respectivos países y consensuaron un posicionamiento regional en el marco de la conmemoración de Cartagena+30.

Las organizaciones de la sociedad civil presentes en el evento regional fueron:

Argentina

Centro de Estudios Legales y Sociales - CELS
Centro de DDHH de la Univ.Nac.de Lanús - UNLA
Comisión de Apoyo a Refugiados y Migrantes - CAREF

Bolivia

Pastoral de Movilidad Humana - PMH

Brasil

Caritas Sao Paulo
Instituto de Migraciones y Derechos Humanos - IMDH

Colombia

Project Council Services - PCS Colombia
Servicio Jesuita para Refugiados- Colombia
Corporación Humanas

Chile

Ciudadano Global – SJM Chile
Clínica de Migrantes y Refugiados de la
Universidad Diego Portales

Paraguay

Comité de Iglesias para Ayudas en
Emergencias - CIPAE

Uruguay

Servicio Ecuménico para la
Dignidad Humana - SEDHU

Ecuador

Asylum Access Ecuador - AAE
Fundación Esperanza (Ec)
Servicio Jesuita para Refugiados – SJR Ecuador

Perú

Comisión Andina de Juristas
Servicio Jesuita para Migrantes SJM-Perú

Venezuela

Centro de DDHH Univ. Católica Andrés Bello
HIAS Venezuela
Caritas Venezuela

Estas organizaciones arriba mencionadas vinieron en representación de las organizaciones de la sociedad civil que participaron en los encuentros nacionales, a saber:

Argentina:

Amnistía Internacional- AI
Clínica Jurídica de Migrantes y Refugiados de la Univ. Nacional del Litoral- UNL
Clínica de Migraciones y Derechos Humanos del Obispado de Neuquén
Fundación de la Comisión Católica para las Migraciones- FCCAM
Fundación Huésped
HIAS - Regional Latinoamérica
Grupo de investigaciones sobre migraciones africanas-Facultad de Ciencias
Naturales y Museo-UNLP/CONICET.

Bolivia:

Servicio Jesuita de Migraciones -SJM
Asociación de Refugiados Peruanos- ARPEBOL
Instituto de Terapia e Investigación Contra la Tortura -ITEI
Universidad Salesiana de Bolivia.
Mesa Técnica de Migraciones

Chile:

Vicaría de la Pastoral Social y de los Trabajadores
Instituto Católico de Migraciones
Programa Prisma
Universidad Alberto Hurtado
Universidad Cardenal Silva Henríquez
Corporación Humanas
Fundación Iguales
Instituto de Ciencias Políticas, Universidad Católica

Venezuela:

Cruz Roja Venezolana
Servicio Jesuita a Refugiados
RET
Universidad Católica del Táchira
Centro de Estudios Fronterizos Univ. Los Andes
UNIANDES
CISV

Brasil:

Caritas Arquidiocesana do Rio de Janeiro
Associação Antonio Vieira
Centro de Defesa dos DDHH de Guarulhos.

Colombia:

CODHES
Universidad Nacional
Pastoral Social
CESCAMI
Misión Escalabriniana- Colombia

Ecuador:

Misión Escalabriniana - Ecuador
Fundación Ambiente y Sociedad (FAS)
Fundación Nuestros Jóvenes
HIAS Ecuador
GIZ

Perú:

Comisión Católica Peruana de Migraciones
Instituto de Democracia y DDHH (IDEHPUCP)
de la Pontificia Universidad Católica de Perú
Encuentros (Conferencia Episcopal)
Pastoral de Movilidad Humana (Conferencia
Episcopal)