

*Consultas Temáticas para la Elaboración del
Informe Trienal de Progreso del Plan de Acción de Brasil*
Programas de Asilo de Calidad y Erradicación de la Apatridia
Buenos Aires, 2 y 3 de noviembre de 2017

Introducción

El 3 de diciembre de 2014, veintiocho países y tres territorios de América Latina y el Caribe adoptaron por aclamación el Plan de Acción de Brasil (PAB), como conclusión del proceso conmemorativo del Trigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, para responder a los nuevos retos de la protección internacional y la identificación de soluciones para las personas refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe en los 10 años siguientes.¹ El capítulo segundo de dicho plan establece el programa “Asilo de Calidad” con el objetivo de mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer las capacidades de las autoridades de asilo, e introducir conceptos eficientes de gestión y manejo de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada. Asimismo, el plan incluye un programa sobre la “Erradicación de la Apatridia” en su capítulo sexto enfocado en la prevención, protección y solución de la apatridia. En su capítulo octavo, se estableció que los Estados elaborarán proyectos específicos para implementar los programas y acciones que consideran prioritarios, explorarán la posibilidad de crear mecanismos de evaluación y seguimiento del Plan de Acción y colaborarán con ACNUR en la elaboración de informes de progreso cada tres años y de un informe final en 2024.

En el marco del mecanismo de evaluación y seguimiento del PAB, se realizaron dos consultas temáticas para elaborar el primer informe de progreso (2015-2017) referidas a los programas de “Asilo de Calidad” y “Erradicación de Apatridia”, que tuvieron lugar en Buenos Aires y contaron con la participación de Argentina, Las Bahamas, Brasil, Canada (observador), Islas Caimanes, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Surinam, Uruguay. Las reuniones contaron igualmente con las contribuciones de organizaciones internacionales² y de la sociedad civil,³ así como de personas de interés del ACNUR.

Las consultas tuvieron como objetivos : 1) valorar los progresos, a nivel nacional y regional, de la implementación de los Programas “Asilo de Calidad” y “Erradicación de la Apatridia” del PAB; 2) favorecer el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas entre los países; 3) identificar los desafíos subsistentes, las prioridades y las áreas donde se requiere una mayor cooperación internacional para la implementación de las acciones del Plan. Las discusiones se desarrollaron alrededor de tres preguntas orientadoras: ¿Qué buenas prácticas o lecciones aprendidas pueden compartir sus países en relación a los progresos registrados?; ¿Cuáles son los desafíos subsistentes?; ¿Qué acciones requieren de una mayor cooperación, asesoría técnica del ACNUR, o de financiamiento internacional?

El primer día fue dedicado a la evaluación del programa de “Asilo de Calidad”. Las discusiones se enfocaron en tres ejes temáticos: acceso a los procedimientos, registro y documentación, y la protección y acceso al asilo para niñas, niños y adolescentes. El segundo día la consulta se enfocó en los progresos y desafíos relativos a la erradicación de la apátrida. Los siguientes temas, buenas prácticas, desafíos y recomendaciones fueron abordados por las dos consultas.

¹ Plan de Acción de Brasil, “Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad” Diciembre 2014. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2014/9869>

² Organizaciones Internacionales: IPPDH y UNPFA.

³ Sociedad Civil: Red ANA; Norwegian Refugee Council (NRC); AA (GAR-PAB); La Salle; Clínica Jurídica UARM; Clínica Jurídica; CAREF/CELS; Clínica Jurídica CAREF/CELS; Clínica Jurídica Alaide Foppa.

1. El programa “Asilo de Calidad”

La iniciativa “Control de Calidad de Asilo” (QAI, por su sigla en inglés) comenzó en el año 2012 como proyecto piloto en algunos países de la región para después expandirse progresivamente. El programa QAI tiene como meta mejorar y armonizar normas y procedimientos nacionales de protección de las personas refugiadas en América Latina y el Caribe, hacia procesamiento más simples, eficaces y rápidos de las solicitudes de asilo, basado en los principios del debido proceso y de derechos humanos. La iniciativa QAI comprende igualmente una evaluación de las etapas del procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada (DCR), desde la llegada inicial del solicitante hasta la conclusión del procedimiento con una decisión final, incluyendo la apelación y la revisión judicial.

En la parte inicial de la reunión temática se resaltó la importancia de la cooperación regional y subregional en la implementación del PAB, inclusive del aporte de los organismos internacionales y de la sociedad civil. Se subrayó la importancia de la interacción con los sistemas regionales y universales de derechos humanos, con el fin de mantener un enfoque constante de derechos humanos en la atención a las personas refugiadas, y de promover la participación sistemática de la sociedad civil. De igual forma se destacó el carácter neutral, no-político y humanitario del asilo, en un contexto de incremento exponencial de las solicitudes en todos los países de la región, incluyendo la necesidad de analizar en qué medida los procedimientos de determinación de la condición de refugiado están preparados para atender este incremento.

Se destacaron avances en ámbitos legislativos nacionales, en particular en temas migratorios (nuevas leyes de migración en Ecuador, Brasil, Guatemala, Perú y Chile). Se enfatizó que desde su inicio, nueve países forman parte del QAI y que otros países están interesados a unirse a la iniciativa (Ecuador y Paraguay). Igualmente se subrayaron compromisos recientes a nivel regional como la Declaración de Nueva York sobre migrantes y refugiados (Septiembre 2016), la Declaración de Acción de San José (Julio 2016), y la Declaración de San Pedro Sula (Octubre de 2017). Se reiteró que los resultados de las consultas temáticas que se están llevando a cabo en el marco de la evaluación del PAB, brindan una contribución para el Pacto Mundial sobre los Refugiados y Migrantes, que se espera para finales de 2018.

1.1. Acceso al procedimiento

La consulta acordó que el acceso al procedimiento - entendido como el conjunto de los elementos que facilitan y garantizan el disfrute y el ejercicio del derecho a buscar y recibir el asilo - es un derecho que se ejerce en el pleno respeto de los principios del debido proceso. Se reiteró que el programa QAI representa una herramienta fundamental que ofrece una guía clara y práctica para implementar cambios concretos, medibles y alcanzables a nivel sistémico en los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada.

Fueron resaltados los logros en la legislación en Argentina en el marco del fortalecimiento del procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada, destacándose la buena práctica de adaptar la metodología QAI a la realidad nacional. Además se destacó el enfoque diferencial para la población LGBTI que mantiene la CONARE de Argentina, y la posibilidad de transformar esta práctica en un protocolo de actuación. Costa Rica presentó los alcances relativos al establecimiento del Tribunal Administrativo Migratorio (TAM) como órgano casi-judicial con un enfoque en derechos, especializado e independiente, que agota la vía administrativa y que sigue el modelo canadiense en recursos de revisión. Costa Rica igualmente compartió la buena práctica de organizar, para los miembros de la Comisión de Refugio y Visas Restringidas, visitas *in-loco* a los países de origen con el fin de sensibilizar y capacitar sobre la complejidad de las condiciones que viven las personas refugiadas. Además, Costa Rica compartió el éxito de la visita de intercambio de jueces canadienses al TAM, resaltando la necesidad de promover intercambios de buenas prácticas, a través de un programa de “hermanamiento”.

Se destacaron en Uruguay los desarrollos en materia de reconocimiento de la condición de personas refugiadas fundados en la imposibilidad de acceder a servicios de salud en los países de origen, incluyendo la falta de acceso a medicamentos anti-retrovirales, o debido a la falta de acceso a atenciones médicas como parte de una persecución política.

Igualmente se señalaron varias preocupaciones y desafíos persistentes, así como ámbitos donde se requieren mayores avances. Los retos mayores se señalaron en el tema de acceso a procedimientos en fronteras, a la falta de representación legal de oficio y gratuita, a casos de procedimientos sumarios y acelerados para solicitudes fraudulentas o manifiestamente infundadas con poca atención a las garantías del debido proceso, a plazos extremadamente cortos para la presentación de las solicitudes, a la necesidad de un servicio de interpretación

institucionalizado y sistemático de calidad, y a la necesidad de asegurar la independencia del proceso de revisión de segunda instancia. Además, se resaltó la necesidad de seguir mejorando la interpretación de la definición ampliada de la declaración de Cartagena en aquellos países que la han incluido en su legislación nacional y de garantizar su aplicación efectiva.

Basado en las buenas prácticas y en los desafíos discutidos, los participantes de la consulta recomendaron:

- Promover el respeto del debido proceso, justo y eficiente, en los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada, en términos de certeza de los tiempos de respuestas y de respeto de las garantías individuales a lo largo de todo el procedimiento;
- Balancear procedimientos más eficientes y sustentables fundados en las salvaguardas del debido proceso, en un contexto de incremento exponencial de las solicitudes sin necesariamente contar con un correspondiente aumento de la capacidad de respuesta;
- Intensificar los esfuerzos en orientación y asesoría legal gratuita a las personas refugiadas, garantizando entrevistas personales y confidenciales, decisiones fundamentadas, en plazos razonables;
- Fortalecer el acceso al procedimiento en frontera, en particular en los aeropuertos, así como en áreas descentralizadas de las capitales; poner en marcha programas sistemáticos de interpretación de calidad;
- Incrementar las capacitaciones para los funcionarios, representantes legales, y órganos jurídicos o de revisión de segunda instancia con el apoyo de la sociedad civil y del ACNUR;
- Incrementar la cooperación técnica sur-sur, encontrando espacios para intercambio de buenas prácticas y programas de hermanamiento entre autoridades competentes, en el marco de la responsabilidad compartida;
- Establecer criterios para la diferenciación de las distintas categorías de personas necesitadas de protección internacional, incluyendo las personas refugiadas bajo la definición clásica y ampliada, de otras medidas migratorias de protección complementarias, para mantener la integridad del sistema de asilo y garantizar la protección a las personas que la necesitan;
- Mejorar los mecanismos de impugnación, asegurando sus efectos suspensivos, y garantizando el acceso efectivo a procedimientos de segunda instancia a través de una autoridad especializada e independiente;
- Seguir fomentando y reconociendo el principio de extraterritorialidad de la condición de persona refugiada, garantizando la no devolución.

1.2. El sistema de registro y documentación

La consulta enfatizó la importancia de promover un sistema de registro eficiente como herramienta fundamental de protección y de gestión de casos, a través de la inscripción, verificación y actualización de la información de las personas solicitantes y refugiadas, contando con la desagregación de los datos por edad, género, diversidad y elementos de vulnerabilidad. Se puntualizó que el registro representa el mecanismo de contacto más directo y cercano que las instituciones mantienen con los solicitantes y refugiados, subrayando la importancia crucial de la documentación como herramienta de protección con el fin de garantizar el acceso a los derechos socio-económicos y servicios básicos (salud, educación y empleo).

Los miembros de la consulta enfatizaron el rol fundamental del registro individual en la protección de las personas refugiadas contra la devolución así como en la identificación de las personas más vulnerables, quienes necesitan atenciones especiales, incluyendo niños, niñas y adolescentes no acompañados, víctimas de trata, personas LGBTI, o personas con discapacidad.

La consulta creó un espacio para compartir buenas prácticas. Se evidenciaron los avances alcanzados en varios países, y en particular:

- En Brasil, en el marco del programa QAI se creó un sistema de registro unificado para la CONARE y la Policía Federal, que es el órgano migratorio competente. En el marco de este sistema, denominado SISCONARE, los solicitantes de la condición de refugiado completan un formulario electrónico en línea, que después validan con la Policía Federal. El SISCONARE permite por un lado a los solicitantes de poderse conectar en línea para obtener información sobre su solicitud, y por otro lado permite a la CONARE un proceso más ágil, claro y eficiente, economizando recursos, permitiendo no solamente de guiar el proceso, sino también de tener un mapeo

centralizado de información sobre la población de interés, y garantizando mejor confiabilidad y calidad de las informaciones generadas por los procesos.

- En Ecuador, la nueva ley de movilidad humana separa los temas de asilo, refugio y apatridia. En la ley se diferencia la condición de refugiado de otras categorías migratorias. Se otorga una visa humanitaria gratuita a los solicitantes de la condición de persona refugiada así como para víctimas de desastres naturales o ambientales. A las personas refugiadas, se les inscribe en el registro civil y se les entrega la cédula de identidad ecuatoriana que garantiza un pleno acceso a derechos por un período de 2 años, automáticamente renovable, y luego de 3 años se les otorga la residencia permanente, en camino hacia la naturalización.

- En Chile, la creación de la unidad de registro está aumentando la eficiencia y la claridad en el manejo de los casos, a través de un fortalecimiento institucional de la estructura y de la coordinación entre todos los actores. Además, la unidad está proporcionando una mayor cercanía con los solicitantes y los refugiados, permitiendo más claridad y una mejor identificación de necesidades y vulnerabilidades.

- Se señalaron los esfuerzos en Guatemala de fortalecimiento institucional para el registro de personas en tránsito, y la importancia de identificar las personas más vulnerables en contextos de movimientos migratorios mixtos. Se resaltaron los lineamientos de protección para niños, niñas y adolescentes, y la necesidad de involucrar procesos regionales como la Conferencia Regional de Migración, con la colaboración del ACNUR, OIM y UNICEF.

No obstante se reconocieron los esfuerzos que varios Estados han hecho y los logros alcanzados, la consulta señaló la persistencia de desafíos en el campo de registro y documentación. En general, en varios países de la región la documentación sigue siendo uno de los mayores desafíos para las personas de interés, sobre todo durante el proceso de tramitación de las solicitudes de la condición de persona refugiada en el cual los documentos entregados resultan insuficientes y favorecen la discriminación de los solicitantes, a veces con mención de la condición de persona solicitante, impidiendo el acceso a los derechos y servicios básicos. Se planteó la preocupación sobre la demora en el tratamiento de las solicitudes lo cual, junto a los costos elevados, causa un incremento en el abandono del procedimiento de determinación que impacta en el sistema de asilo, la protección de las personas, así como en el derecho a la documentación. Se enfatizó que en varios países todavía el rol de las unidades de registro resulta marginal y necesita mayor fortalecimiento institucional, de un lado para tener el rol de coordinamiento de todos los procesos de manejo de caso, así como mejor contacto con las personas de interés; y de otro lado en frente al desafío de nuevos flujos migratorios mixtos y la necesidad de identificar personas en necesidad de protección internacional. Finalmente, se subrayó la importancia de desarrollar sistemas de registro que aumenten la eficiencia y la calidad de los sistemas de asilo.

Basándose en los retos y buenas prácticas discutidas, la consulta planteó las siguientes recomendaciones:

- Fortalecer los sistemas de registro y de manejo de casos, inclusive en las zonas fronterizas, en una situación de incremento exponencial de las solicitudes de asilo, como herramienta más cercana a las necesidades de las personas de interés y a la vez como base de coordinación para la gestión de todos los casos;

- Promover el fortalecimiento institucional, invirtiendo en las unidades de registro, brindándole un rol más dinámico de interacción con las personas de interés, mejorando la capacidad de identificación temprana de casos que necesitan atención rápida. En este sentido se destacó la necesidad de garantizar un registro individual, detallado, con formularios de registro en idiomas diferentes;

- Poner en marcha pasos concretos para promover la interoperabilidad entre los sistemas existentes de los varios actores gubernamentales, inclusive en las zonas de frontera, para garantizar la eficiencia del sistema de registro y la protección integral de la población de interés, evitando duplicaciones de esfuerzos, garantizando el seguimiento individual de las personas, e identificando casos con necesidad de protección internacional en los albergues y estaciones migratorias;

- Garantizar que la documentación para la persona solicitante sea entregada el momento de interponer la solicitud, sin perjuicio de la fecha de la entrevista de determinación de estatuto;

- Asegurar una documentación de forma expedita, individualizada, gratuita, renovable a largo plazos y sin referencias a la condición de persona refugiada, posiblemente a través de la inscripción en el registro civil. Sobre todo se enfatizó la necesidad de garantizar una documentación que brinda a las personas de interés los mismos derechos que lo nacionales, en el respecto del principio de non-discriminación.

1.3. El enfoque diferenciado a las niñas, niños y adolescentes (NNA) en el procedimiento de asilo

A pesar de los avances en materia de enfoque integral y diferencial en tema de Edad, Género y Diversidad (EGD), todavía se reconoce la necesidad de seguir avanzando en la implementación del PAB para asegurar el acceso más apropiado al procedimiento de asilo y a la protección efectiva de niños, niñas y adolescentes (NNA), sobrevivientes de violencia sexual y de género y personas LGBTI con necesidades de protección. En este marco, cabe tener en cuenta que el 50 por ciento de las personas de interés en las Américas son mujeres, por un total de más de 9 millones de personas. Es igualmente importante subrayar que estas personas son más vulnerables a la violencia sexual y de género (VSG), a la explotación, al abuso y a la negligencia. Así mismo la VSG es causa y consecuencia del desplazamiento forzado en la región

Los participantes en la consulta destacaron la importancia de analizar datos sobre las solicitudes, los reconocimientos y las denegaciones de asilo basadas en persecución por motivos de género, diversidad sexual, identidad de género, así como solicitudes de NNA. Igualmente se reiteró la importancia crucial de prevenir la detención de NNA por motivos migratorios y de identificar alternativas de cuidado basadas en la familia, así como la necesidad de asegurar la implementación de procedimientos de determinación del interés superior de la niñez, claramente definidos como responsabilidad de órganos e instituciones concretas, que deben guiar las decisiones y acciones que afecten a niñas y niños. Asimismo, los procedimientos que involucren a NNA deben respetar sus derechos, incluyendo asegurar su participación, desarrollo y supervivencia, y no discriminación. Para ellos se deberán promover procedimientos amigables a niños y niñas, con personal formado en técnicas de entrevista y comunicación con personas menores de edad.

La consulta resaltó los avances logrados en varios países, como la participación y consulta de NNA en el procedimiento de admisibilidad, y los avances para evitar su detención y la de sus padres, así como para garantizar asesoría legal y acceso a la justicia a las mujeres sobrevivientes de VSG que, en ocasiones, se ven obligadas a huir de sus países con procedimientos de custodia y guarda inconclusos.

Se destacó la buena práctica en Brasil del establecimiento de un registro de protección para NNA en frontera como parte de una coordinación interinstitucional que prevé mecanismos de identificación preliminar, atención y protección para NNA no acompañados o separados en puntos de frontera, la tramitación prioritaria y ágil de sus solicitudes, la determinación del interés superior de NNA, la aplicación del principio de no devolución, la no criminalización ni detención de la niñez, así como la consulta, participación e información de NNA en los procedimientos de determinación de estatuto.

Igualmente se enfatizó el valor del Protocolo adoptado en Argentina, con el fin de asegurar el acceso a protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para NNA no acompañados o separados de sus familias a través de procedimientos de determinación del interés superior, que promueven la participación de los niños y las niñas, y la designación de un tutor/representante legal de la Defensoría General de la Nación, la reunificación y el acogimiento familiar, inclusive en el proceso de búsqueda de soluciones duraderas u otras formas complementarias de protección.

Entre los retos señalados se destacan las dificultades relativas a la identificación de posibles víctimas de trata dentro de los flujos migratorios mixtos y de NNA no acompañados o separados. En particular, se señaló que se necesita establecer cuáles son los criterios para identificar a los acompañantes que sean familiares, y establecer criterios para la interpretación de “acompañado/acompañante”. Se resaltó que la mejora de los procedimientos de evaluación y determinación del interés superior es un mecanismo esencial para la prevención y respuesta a la trata y otros riesgos de protección de la niñez. Como reto específico se mencionó la participación limitada de la sociedad civil y la necesidad de fortalecer su involucramiento, para facilitar la participación de los NNA en el proceso de determinación del estatuto de persona refugiada y su consideración como solicitantes principales.

Basadas sobre buenas prácticas, desafíos y lecciones aprendidas, los participantes de la consulta hicieron las siguientes recomendaciones:

- Establecer protocolos específicos de actuación para NNA no acompañados y acompañados (nombramiento de tutores), y para sobrevivientes de violencia sexual y de género, que faciliten tanto el acceso al procedimiento de determinación como a la gestión de casos especializada, de forma coordinada, sensible a sus necesidades específicas, de acuerdo al principio del interés superior de la niñez, con un enfoque centrado en la persona sobreviviente, y de acuerdo a una política de EGD.

- Poner en marcha los procedimientos de evaluación y determinación del interés superior de la niñez, para los NNA no acompañados o separados o con otros riesgos de protección, y en particular en zonas de frontera, con especial atención a los procesos de reunificación familiar que impliquen el retorno del niño o la niña al país de origen.
- Prevenir la detención y fomentar el establecimiento de sistemas de cuidado alternativo familiar.
- Fomentar la identificación temprana de riesgos y aplicar el beneficio de la duda en los casos donde no se pueda determinar la minoría de edad de la persona concernida.
- Garantizar la participación de los NNA en el proceso de admisibilidad como solicitantes principales de protección;
- Impulsar la colaboración inter-institucional de todos los órganos involucrados en la protección de la niñez, de la mujer y de otras personas que puedan ser sobrevivientes de violencia sexual y de género promoviendo la coordinación entre las distintas instituciones y entidades de la sociedad civil para brindar una respuesta adecuada y de acuerdo con las necesidades de los diferentes individuos.
- Asegurar que todo el personal funcionario involucrado en las fases del procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada estén formados y sensibilizados sobre las necesidades diferenciadas relativas a la protección de los NNA, sobrevivientes de violencia sexual y de género, y persecución basada en sexo, orientación sexual e identidad de género diversas.
- Con relación a la persecución basada en género, prestar especial atención a los casos de violencia doméstica y de pareja y garantizar asesoría legal gratuita y acceso a la justicia para las mujeres necesitadas de protección internacional que salen de su país de origen con sus niños y niñas sin la autorización legal del padre.
- Adaptar las normativas internas incluyendo la persecución basada en género, orientación sexual o identidad de género diversa, como motivo para la concesión del estatuto de persona refugiada.

2. Erradicación de la Apátridia

El programa “Erradicación de la Apátrida” del PAB propone como meta acabar con la apátridia antes del año 2024 en la región de América Latina y del Caribe, promoviendo legislaciones y prácticas nacionales que no generen potenciales o efectivos casos de apátridia (prevención), protegiendo a las personas apátridas en el territorio durante el proceso de solución de sus casos (protección); así como resolviendo los casos existentes (resolución).

Vale la pena recordar que varios Estados de América Latina y el Caribe ya cuentan con marcos legislativos adecuados y conformes a los estándares internacionales y que, con algunos esfuerzos complementarios, esta región podría alcanzar la meta de ser la primera en el mundo en convertirse en territorio “Libre de Apátridia” para el 2024, representando un ejemplo a nivel mundial y liderando la lucha global para erradicar este problema. La reunión fomentó el surgimiento y fortalecimiento de “países campeones”, como miras a promover la erradicación de la apátridia a nivel regional y global. Se destacó la necesidad de fortalecer las alianzas entre países latinoamericanos y del Caribe, e impulsar esfuerzos comunes para erradicar la apátridia.

En este sentido se solicitó al ACNUR a coordinar una reunión regional en los márgenes de la próxima Asamblea General de la OEA en 2018 para promover la adhesión a las convenciones sobre la apátridia. La consulta asimismo observó que la erradicación de la apátridia se asocia al compromiso de realizar los objetivos de desarrollo sostenible de la agenda ONU 2030, así como con la promoción de la seguridad jurídica, el desarrollo social y la paz en la región.

A pesar de los avances registrados, en la región subsisten desafíos en temas de prevención, protección y resolución de los casos de apátridia, y todavía no se ha eliminado por completo la posibilidad de la ocurrencia y recurrencia de nuevos casos. Los Estados recordaron que la apátridia es una violación del derecho humano a la nacionalidad, consagrado en diversos instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos.⁴

La consulta sobre la “Erradicación de la Apátridia” se dividió en tres partes: 1. Prevención de la apátridia; 2. Protección de las personas apátridas; 3. Resolución de los casos de apátridia. La reunión se benefició también

⁴ El artículo 15 de la Declaración Universal de Derechos Humanos afirma que “toda persona tiene derecho a una nacionalidad”.

del testimonio de Maha Mamo, una persona apátrida residente en Brasil, que compartió su experiencia, sus desafíos y logros, contribuyendo así de manera substancial a enriquecer las discusiones y recomendaciones.

2.1. Prevención de la apatridia

Con respecto a la prevención de la apatridia, la consulta reiteró que la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 ofrece salvaguardas detalladas y sencillas para prevenir y reducir casos de apatridia, a bajo o ningún costo. Los Estados pueden prevenir el surgimiento de nuevos casos de apatridia mediante la implementación de estas salvaguardas, asegurando la nacionalidad a aquellas personas que de otro modo podrían convertirse en apátridas. En este sentido los miembros de la consulta enfatizaron el enfoque de derechos humanos de las disposiciones de las Convenciones sobre la apatridia, subrayando el contenido humanitario y apolítico de la protección de las personas apátridas. En este sentido se hizo un llamado colectivo a adherirse o ratificar, según sea el caso, a dichas Convenciones, resaltando la importancia de dar contenido y certeza jurídica a la existencia de estas personas, a través de una perspectiva integral de derechos humanos, como derechos interconectados, interdependientes, interrelacionados.⁵

Con relación a la prevención de la apatridia, la consulta insistió igualmente en recordar la importancia del registro universal de los nacimientos como una medida fundamental para prevenir la apatridia y probar la nacionalidad, aunque, la falta de inscripción no conlleve, de por sí, la apatridia.

Se presentaron buenas prácticas de adquisición y confirmación de la nacionalidad para casos donde, por ejemplo, la condición migratoria irregular de los padres no permitía la inscripción como nacional del país, así como casos donde el niño tenía derecho a adquirir la nacionalidad pero no fue inscripto al nacer. Se subrayó la importancia de conducir mapeos de las poblaciones apátridas o en riesgo de apatridia, promover campañas de información para regularizar la situación de las personas apátridas, implementar procedimientos creativos para asegurar la universalidad del registro de los nacimientos y el otorgamiento de documentación que pruebe la nacionalidad, en forma gratuita y sin obstáculos legales o prácticos, ni mayores requerimientos.

Se destacó la buena práctica del proyecto *Chile Reconoce* en relación a la importancia de interpretar de forma restringida el concepto de “extranjero ‘transeúnte’”, que tiene un impacto concreto y directo en la inclusión o exclusión de las personas al fin del otorgamiento de la nacionalidad, poniéndoles en riesgo de apatridia. En el pasado, el concepto de extranjero transeúnte incluía a los hijos de personas en situación migratoria irregular. En los últimos años, la Corte Suprema en sus interpretaciones clarificó que el concepto de extranjero “transeúnte” debía aplicarse solamente a quien se encuentra “de paso” por Chile sin presentar “ánimo de residencia”, como los turistas o los tripulantes. Consecuentemente, por tratarse de una excepción, debe interpretarse de manera restrictiva, evitando que la irregularidad migratoria de los padres impacte sobre la determinación de la nacionalidad de un menor. A partir del 2014, la nueva interpretación ha permitido de resolver, de manera sencilla, casos de nacionalidad de cientos de niños y niñas, hijos de migrantes en situación migratoria irregular, tomando en cuenta que la solicitud por la rectificación de su estatuto se puede actuar en línea o por tercera persona con poder notarial.

Igualmente se destacó el proyecto *Chiríticos*, en Costa Rica, como buena práctica de confirmación de la nacionalidad y prevención de la apatridia, a través del registro tardío de nacimientos de los pueblos indígenas Ngäbe-Buglé. Las personas Ngäbe-Buglé, se trasladan habitualmente y estacionalmente a localidades alrededor de las zonas fronterizas entre Costa Rica y Panamá para trabajar en plantaciones bananeras, plataneras y cafetaleras en territorio costarricense. Estas poblaciones podrían quedarse a riesgo de apatridia por falta de registro de los nacimientos. El proyecto *Chiríticos* es una iniciativa conjunta del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones de Costa Rica, el Gobierno de Panamá y el ACNUR. El proyecto permitió asistir a las personas Ngäbe-Buglé facilitando trámites civiles de registro tardío de nacimiento y documentación de nacionalidad. En virtud de esta iniciativa se determinó la nacionalidad de cerca de 500 personas.

⁵ A lado de Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, se pueden añadir: la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, Art. 5, iii); la Convención sobre los Derechos del Niño (Art. 7 y 8), La Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (Art. 9), así como otros instrumentos regionales.

A pesar de los progresos, los participantes de la consulta evidenciaron la persistencia de desafíos en relación a aquellas normativas sobre nacionalidad que discriminando por razones de género, creando riesgos de apatridia o apatridia. Se mencionaron retos relativos a la adquisición de la nacionalidad en relación al requisito de residencia en el país para los hijos de nacionales nacidos en extranjero (requisito de avecindamiento). Otras preocupaciones se relacionan con vacíos en los marcos normativos sobre la nacionalidad y la falta de conformidad con los estándares internacionales. Por último, la consulta notó que casos de sub-registro, con el subsecuente riesgo de apatridia, aunque disminuidos, persisten en la región.

La consulta concordó las siguientes recomendaciones:

- Promover la adhesión y ratificación, según sea el caso, de las Convenciones sobre apatridia;
- Revisar y adecuar las normativas nacionales sobre nacionalidad a las normas internacionales sobre la apatridia y los derechos humanos, con particular atención a la dimensión de género, a los casos de niños expósitos, y a los casos de hijos de nacionales nacidos al extranjero. Eliminar el requisito de avecindamiento o, por lo menos, asegurar que nunca sea aplicado en el caso de las personas apátridas. Adoptar la interpretación restrictiva del concepto de extranjero transeúnte o de domicilio;
- Promover el registro universal de nacimientos, aun tardíos, a través de medidas concretas, como unidades móviles, que alcancen las áreas más aisladas y rurales de los países;
- Adoptar medidas para identificar casos en riesgo de apatridia, y sistemas rápidos y eficientes para confirmar la nacionalidad;
- Impulsar un mapeo regional para medir el tamaño de la población apátrida o eventualmente en riesgo de apatridia en las Américas para poder elaborar de manera más eficaz soluciones a sus problemas.

2.2. Protección de las personas apátridas

Con respecto a la protección de las personas apátridas, la consulta recordó que la falta de nacionalidad y documentación conllevan a la imposibilidad del goce efectivo de los derechos y el ejercicio de las libertades individuales, reiterando la importancia de garantizar un enfoque de derechos humanos, inclusive del EGD.

Se destacó el énfasis sobre la situación de extrema vulnerabilidad en la cual ya se encuentran las personas apátridas, recordando los riesgos asociados a la falta de nacionalidad, como la posible expulsión del país, la detención migratoria, la discriminación, la trata de personas y la violencia. Al mismo tiempo, las personas apátridas encuentran barreras o limitaciones al goce de una serie de derechos fundamentales, incluido el derecho a la seguridad, a la identidad, al reconocimiento como personas ante la ley, a la documentación, a contraer matrimonio, acceder a la educación (en particular la superior), a servicios de salud y al mercado laboral. Además, la consulta subrayó que el sentimiento de no-pertenencia tiene impactos psicológicos, sociales y humanos que van más allá de la simple denegación de acceso a servicios básicos y al ejercicio de los propios derechos.

Durante las discusiones se observaron cambios cualitativos en los últimos tres años sobre el tema de apatridia en los marcos normativos de varios países. En particular se destacó la importancia de establecer mecanismos nacionales de determinación de la condición de apátrida, y en este sentido se resaltaron nuevos procedimientos de determinación de la apatridia adoptados en Costa Rica (en 2016) y en Ecuador (en 2017), así como los proyectos normativos de Argentina, Paraguay, Uruguay, Panamá que se están estableciendo para garantizar protección y el otorgamiento de facilidades para la naturalización.

Igualmente se señaló la buena práctica en Brasil relativa a los componentes sobre la protección de las personas apátridas incorporados en la nueva ley de migraciones. El procedimiento de reconocimiento de apatridia fue establecido en la nueva Ley de Migraciones de 2017, que entró en vigor el 21 de noviembre de 2017, que viabiliza la naturalización simplificada (naturalización ordinaria) como consecuencia del reconocimiento de la condición de persona apátrida, con dos años de residencia y realizada en un plazo de 45 días a partir de la solicitud.

Basado en los desafíos y en los avances conseguidos, la consulta recomendó :

- Establecer procedimientos justos y eficientes para determinación de la apatridia, basados en el “Borrador de artículos sobre Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas”, elaborado por el ACNUR (2017);
- Asegurar la vigencia sistemática y permanente de los principios fundamentales de protección, como la no devolución, la no sanción por ingreso y permanencia ilegal, la igualdad y no discriminación, el debido proceso, la confidencialidad, el enfoque diferenciado, así como la unidad familiar;
- Informar a los solicitantes sobre sus derechos y obligaciones en un idioma que puedan comprender; emitir documentos de identidad que sean reconocidos y que incluyan autorización para trabajar;
- Garantizar protección especial con un enfoque en EGD, con una atención especial para NNA en situación de vulnerabilidad extrema, y en este ámbito, impulsar una articulación estrecha con las instituciones competentes, inclusive para el acompañamiento psicosocial;
- Fomentar la coordinación interinstitucional, intersectorial, e internacional.

2.3. Resolución de casos de apátridas

Con respecto a la resolución de casos de apatridia, la consulta reiteró la importancia de brindar soluciones a las personas apátridas, conjuntamente con determinar su condición y otorgarles una residencia legal. Se subrayó la necesidad de facilitar la naturalización de las personas apátridas y brindar un trato favorable en los procedimientos de confirmación o restitución de la nacionalidad para resolver casos de apatridia. En relación a este último punto, se mencionó el sistema en Ecuador que instituye un mecanismo excepcional de naturalización para las personas apátridas que han residido por lo menos dos años en el país. Asimismo Ecuador establece un procedimiento (sumario) para la recuperación de la nacionalidad ecuatoriana.

La consulta enfatizó la importancia de la confirmación de la nacionalidad como medida para prevenir y resolver casos de apatridia, como por ejemplo el registro tardío de los nacimientos incluidos en los servicios Consulares, el fortalecimiento de la coordinación interinstitucional y la cooperación internacional. Con relación a esto, se señalaron los desarrollos legislativos en México sobre la inscripción tardía de nacimientos de los nacionales que viven en el extranjero. México enfrentaba una problemática de sub-registro que afectaba en particular a las personas nacidas en México que vivían en el extranjero. Para solucionar el problema, se otorgó a los Consulados la competencia de inscribir igualmente a aquellos mexicanos nacidos en México y nunca registrados, y no solamente a los hijos de los mexicanos nacidos en el extranjero, independientemente de la edad que tengan al momento de la solicitud de inscripción.

No obstante los desarrollos positivos, se plantearon preocupaciones relativas a varios tipos de desafíos persistentes vinculados a la reducción de la apatridia, como la falta de información sobre casos existentes de apatridia que necesitan resolución, las limitaciones de recursos materiales y humanos, los vacíos normativos y los conflictos en las legislaciones, en particular en los casos de renuncia, privación, y recuperación de la nacionalidad. Se resaltó la falta capacitación para las instituciones competentes así como la necesidad de mejorar la coordinación interinstitucional y binacional.

Basado en la discusión y los intercambios sobre desafíos y buenas prácticas, la consulta recomendó:

- Poner en marcha sistemas y procedimientos efectivos, favorables, y a bajo costo para confirmar la nacionalidad, incluyendo el registro tardío de nacimientos, y el otorgamiento de un trato favorable en los procedimientos para la restitución de la nacionalidad;
- Establecer procedimientos efectivos que faciliten la adquisición de la nacionalidad para las personas reconocidas apátridas, así como para los refugiados apátridas protegidos bajo la Convención del 1951;
- Armonizar la legislación nacional con los estándares internacionales, eliminar criterios discriminatorios relativos a la adquisición de la nacionalidad, identificar y eliminar casos de conflicto de legislaciones y vacíos normativos;
- Fomentar capacitaciones en las instituciones competentes, la coordinación interinstitucional e la cooperación internacional.