



**UNHCR  
ACNUR**

La Agencia de la ONU para los Refugiados

# PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL PRIMER INFORME TRIENAL DE PROGRESO

## 2015-2017





---

# PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL PRIMER INFORME TRIENAL DE PROGRESO 2015-2017



## Índice

<b>Lista de acrónimos</b>	<b>9</b>
<b>Prefacio</b>	<b>10</b>
<b>Prólogo</b>	<b>11</b>
<b>Resumen Ejecutivo</b>	<b>12</b>
<b>1. Introducción</b>	<b>15</b>
1.1. Antecedentes	15
1.2. Metodología del proceso de evaluación	16
1.2.1. Cuestionarios y sistema de indicadores	16
1.2.2. Consultas regionales y temáticas	16
1.2.3. La Conferencia de Brasilia	17
1.3. El nuevo contexto regional	18
1.3.1. Principales cambios y eventos, 2015-2017	19
<b>2. Asilo de Calidad</b>	<b>23</b>
2.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	23
2.2. Panorama general del progreso alcanzado	23
2.3. La protección internacional de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada	24
2.3.1. Acceso al “Asilo de Calidad”	24
2.3.2. Registro y documentación	27
2.3.3. Fronteras solidarias	29
2.4. Avances regionales	30
2.5. Desafíos identificados en las consultas regionales y temáticas	31
2.5.1. En lo que respecta al de “Asilo de Calidad”, los siguientes desafíos fueron identificados	31
2.5.2. En lo que se respecta al “Registro y la documentación”, los siguientes desafíos fueron identificados	32
2.5.3. En lo que respecta a las “Fronteras solidarias”, los siguientes desafíos fueron identificados	32
2.6. Prioridades	33
2.6.1. En lo que respecta al “Asilo de Calidad”, se garantizará lo siguiente	33
2.6.2. En lo que respecta al “Registro y la documentación”, se garantizará lo siguiente	34
2.6.3. En lo que respecta a las “Fronteras solidarias”, se garantizará lo siguiente	34
<b>3. Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles</b>	<b>35</b>
3.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	35
3.2. Panorama general del progreso alcanzado a nivel nacional	35
3.2.1. Integración local	35
3.2.2. El programa “Ciudades solidarias”	40
3.2.3. Reasentamiento Solidario	41
3.3. Avances regionales	42
3.4. Desafíos identificados en las consultas regionales y temáticas	43
3.4.1. Respecto a la documentación y el acceso a derechos	43
3.4.2. Respecto al reasentamiento solidario	44
3.4.3. Respecto a las vías legales alternativas para la admisión	44

3.5. Prioridades	44
3.5.1. Respecto a la integración legal:	44
3.5.2. Respecto a la integración socioeconómica:	45
3.5.3. Respecto a la integración sociocultural:	46
3.5.4. Respecto a los programas de reasentamiento:	46
<b>4. Solidaridad con el Triángulo Norte de Centroamérica</b>	<b>47</b>
4.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	47
4.2. Panorama general del progreso alcanzado	48
4.2.1. El “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”	48
4.2.2. El programa de “Prevención”	49
4.2.3. El programa de “Tránsito Digno y Seguro”	52
4.3. Otros avances positivos	55
4.3.1. La Red del Grupo Regional Especializado de Académicos Trabajando por el MIRPS (GREAT MIRPS)	55
4.3.2. Estudios de identificación de perfiles	56
4.4. Desafíos persistentes	56
4.4.1. Respecto al “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”	56
4.4.2. Respecto al programa de “Prevención”	57
4.4.3. Respecto al programa de “Tránsito Digno y Seguro”	57
4.5. Prioridades	58
4.5.1. Respecto al “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”	58
4.5.2. Respecto al programa de “Prevención”	58
4.5.3. Respecto al programa de “Tránsito Digno y Seguro”	59
<b>5. Solidaridad Regional con el Caribe</b>	<b>61</b>
5.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	61
5.2. Progreso alcanzado en la implementación de la “Solidaridad Regional con el Caribe”	62
5.2.1. Promover un diálogo regional a través del establecimiento de un Mecanismo Consultivo Regional (MCR)	62
5.2.2. Fortalecer la cooperación regional en la gestión de los movimientos migratorios mixtos a través de enfoques basados en derechos	63
5.2.3. Establecer progresivamente sistemas de asilo y procedimientos de determinación de la condición de la persona refugiada	64
5.2.4. Formular programas que promuevan soluciones duraderas integrales, con énfasis en la integración local	66
5.3. Progreso alcanzado con respecto a la erradicación de la apatridia en el Caribe	67
5.4. Desafíos identificados en las Consultas Migratorias del Caribe (CMC)	68
5.5. Prioridades	69
5.5.1. Respecto a las Consultas Migratorias del Caribe (CMC)	69
5.5.2. Respecto al fortalecimiento de la cooperación regional en la gestión de los movimientos migratorios mixtos a través de enfoques basados en derechos	70
5.5.3. Respecto al establecimiento progresivo de sistemas de asilo y procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada	70
5.5.4. Respecto a la formulación de programas que promuevan soluciones duraderas integrales, con énfasis en la integración local	71
5.5.5. Respecto a la erradicación de la apatridia	71

<b>6. Erradicación de la Apatridia</b>	<b>72</b>
6.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	72
6.2. Avances Nacionales	72
6.2.1. Prevención	73
6.2.2. Protección	74
6.2.3. Reducción y resolución	76
6.3. Avances Regionales	78
6.3.1. Organización de los Estados Americanos	78
6.3.2. MERCOSUR	79
6.3.3. El Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV)	79
6.3.4. La Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA)	80
6.4. Desafíos identificados en las consultas regionales y temáticas	81
6.4.1. Respecto a la prevención	81
6.4.2. Respecto a la protección	81
6.4.3. Respecto a la reducción y resolución	81
6.5. Prioridades	81
6.5.1. Respecto a la prevención	81
6.5.2. Respecto a la protección	82
6.5.3. Respecto a la resolución	82
<b>7. Cooperación Regional</b>	<b>83</b>
7.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	83
7.2. Progreso alcanzado	83
7.3. Prioridades como resultado de las consultas regionales y temáticas	86
8.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	88
8.2. Prevención y respuesta a la Violencia Sexual y de Género (VSG)	88
8.2.1. Promover el acceso seguro y digno de las personas sobrevivientes de VSG al procedimiento de la determinación de la condición de persona refugiada y la protección	89
8.2.2. Mejorar la gestión de casos de VSG y los mecanismos de referencia a lo largo del ciclo de desplazamiento	89
8.3. Protección de la infancia	90
8.3.1. Fortalecer el acceso seguro y adecuado a la edad en los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada	90
8.3.2. Fortalecer los procedimientos del Interés Superior en los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada y migratorios	91
8.4. Respeto por la diversidad y la no discriminación	91
8.4.1. Promover el acceso seguro y digno a procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada	92
8.4.2. Mejorar el acceso a los derechos humanos, protección y servicios	92
8.5. Desafíos discutidos durante las consultas regionales y temáticas	93
8.5.1. Respecto a la prevención y respuesta a la VSG	93
8.5.2. Respecto a la protección de la infancia	93
8.5.3. Respecto a la diversidad y la no discriminación	94
8.6. Prioridades	94
9.1. Evaluación	95
9.1.1. Aprovechar los logros	95

---

9.1.2. Reconocer los desafíos comunes	96
9.2. El camino a seguir: elementos fundamentales	99
9.2.1. Prioridades respecto al Asilo de Calidad	99
9.2.2. Prioridades respecto a las soluciones duraderas e integrales:	99
9.2.3. Prioridades respecto al Norte de Centroamérica:	100
9.2.4. Prioridades respecto al Caribe	101
9.2.5. Prioridades respecto a la erradicación de la apatridia:	101
9.2.6. Prioridades respecto a la cooperación internacional y regional:	101
9.2.7. Prioridades respecto al abordaje de las necesidades especiales de protección:	102



## Lista de acrónimos

Los siguientes acrónimos han sido utilizados a lo largo del informe.

CANAF	Centro de Atención a Niñez, Adolescencia y Familia (El Salvador)
CARICOM	Comunidad del Caribe (por sus siglas en inglés)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIPPDV	Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia (Honduras)
CLARCIEV	Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales
CMC	Consultas Migratorias del Caribe
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (México)
CONARE	Comisión Nacional para Refugiados
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
CRRF	Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (por sus siglas en inglés)
CoS	Ciudades Solidarias (por sus siglas en inglés)
DIS	Determinación del Interés Superior
ERCM	Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes (por sus siglas en inglés)
ESME	Equipo para Situaciones Migratorias Especiales
GCR	Pacto Mundial sobre Refugiados (por sus siglas en inglés)
GRSI	Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados (por sus siglas en inglés)
INM	Instituto Nacional de Migración (México)
IPPDH	Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR
LEPINA	Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (El Salvador)
LGBTI	Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersexuales
MIRPS	Marco Integral Regional de Protección y Soluciones
NCA	Norte de Centroamérica
OBSICA	Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OLAV	Oficina Local de Atención a Víctimas (El Salvador)
ONPAR	Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (Panamá)
PAB	Plan de Acción de Brasil
PDI	Personas Desplazadas Internas
PRIMES	Ecosistema de Registro y Manejo de Identidad de la Población del ACNUR (por sus siglas en inglés)
PTA	Mecanismo de Protección en Tránsito (PTA, por sus siglas en inglés)
QAI	Iniciativa para el Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (por sus siglas en inglés)
RALRA	Red de Apoyo Legal para los Refugiados de las Américas
Red ANA	Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia
RRTM	Mecanismo Regional de Traslado para Refugiados (por sus siglas en inglés)
RSD	Determinación de la Condición de Persona Refugiada (por sus siglas en inglés)
RSSN	Red Regional de Espacios Seguros (por sus siglas en inglés)
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SISCONARE	Sistema de registro unificado e interoperable entre diferentes entidades estatales que brindan protección (Brasil)
SOP	Procedimientos Operativos Estandarizados (por sus siglas en inglés)
UAC	Niñas o Niños no acompañados (UAC, por sus siglas en inglés)
UASC	Niñas o Niños separados o no acompañados (UASC, por sus siglas en inglés)
VSG	Violencia Sexual y de Género

Crédito de la foto: Niñas y niños jugando con plastilina en la Casa del Migrante en Izabal, Guatemala, cerca de la frontera hondureña. © ACNUR/Santiago Escobar-Jaramillo

---

## Prefacio

Todos los días, miles de hombres, mujeres, niñas y niños toman una de las decisiones más difíciles en la vida: dejar atrás todo aquello que es querido para ellos y huir en busca de seguridad. Son forzados a abandonar sus hogares y países por conflictos, violencia y persecución. Muchos son impulsados a largos y peligrosos viajes, en manos de personas traficantes y tratantes.

Ellos representan uno de los signos más evidentes de que vivimos en un mundo donde alcanzar la paz se ha vuelto muy difícil. En ausencia de una acción efectiva para prevenir y resolver conflictos, su exilio a menudo se extiende por muchos años. Y en todo el mundo, los países vecinos de las zonas de crisis luchan por asimilar los impactos sociales, económicos y políticos de estos movimientos.

Es oportuno hacer un balance de la rica experiencia y de las numerosas buenas prácticas innovadoras desarrolladas en América Latina y el Caribe, con un enfoque particular en la Declaración y el Plan de Acción de Brasil, como contribuciones importantes al proceso que conduce al Pacto Mundial sobre los Refugiados.

Este balance es importante y emocionante. Durante décadas, los países de América Latina y el Caribe han realizado contribuciones fundamentales en la búsqueda de protección y soluciones para millones de personas refugiadas, desplazadas internas y apátridas. La Declaración de Cartagena, así como los instrumentos regionales que ha inspirado, son un ejemplo para el mundo. Y el compromiso con la solidaridad y la responsabilidad compartida que ha motivado la respuesta de esta región a los flujos de personas refugiadas, también ha sido crucial en la configuración de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, adoptada por la Asamblea General en septiembre de 2016.

Considero que la Declaración de Nueva York es innovadora. En un momento en que los principios y las normas de protección de las personas refugiadas están siendo cuestionados por algunos, constituye una importante reafirmación del régimen de protección internacional, fundado en la cooperación y la responsabilidad compartida. La Declaración insta por una respuesta más integral a los flujos de personas refugiadas a gran escala y proporciona un nuevo modelo que actualmente se está aplicando en más de una docena de países, incluso en esta región.

El siguiente paso es reforzar este modelo a través de mecanismos predecibles y sostenibles, acordados por todos. Este es el propósito del Pacto Mundial sobre Refugiados, que se solicitó al ACNUR que desarrollara junto con los Estados y otras partes interesadas, y que será adoptado más adelante este año.

La región de las Américas está brindando liderazgo en cuanto a soluciones, un aspecto clave de mi propio mandato como Alto Comisionado para los Refugiados, de la Declaración de Nueva York y del futuro Pacto Mundial.

Hay más historias de éxito sobre la inclusión de personas refugiadas y la integración local en esta región, que en cualquier otro lugar del mundo. Lo he visto yo mismo en mis visitas en los últimos dos años. Muchos países de las Américas muestran cómo las personas refugiadas pueden ser apoyadas a través de alianzas que involucran a los Gobiernos locales, el sector privado y las personas refugiadas. Ustedes han sido pioneros en otorgarles a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada el derecho al trabajo y brindarles acceso a programas nacionales de salud, educación y vivienda, y otros servicios.

Y su compromiso es un ejemplo para el mundo. A medida que avanzamos juntos con nuestro trabajo para traducir la Declaración de Nueva York en mecanismos prácticos, predecibles y sostenibles, nuestros esfuerzos se inspirarán en la autoridad moral y el liderazgo que ustedes ejercen todos los días al responder a la difícil situación de quienes se ven obligados a abandonar sus hogares.

### Filippo Grandi, Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados

*Extracto del discurso de apertura en la Reunión Consultiva de América Latina y el Caribe como una Contribución Regional al Pacto Mundial sobre Refugiados, febrero de 2018.*

El texto completo del discurso del Alto Comisionado lo puede encontrar en el siguiente enlace:

<http://www.acnur.org/admin/hcspeeches/5ab15db54/discurso-de-apertura-del-alto-comisionado-de-las-nacionesunidas-para-los.html>.

---

## Prólogo

Han transcurrido tres años desde la adopción de la Declaración y el Plan de Acción de Brasil (PAB). Esto puede considerarse un tiempo relativamente corto o largo, dependiendo de las perspectivas. Efectivamente, puede ser un lapso de tiempo breve para movilizar esfuerzos, preparar la maquinaria institucional y emprender reformas para un número tan elevado de Estados que han adoptado tantos objetivos, programas y compromisos en el marco del PAB, y avanzar hacia su aplicación. Sin embargo, en este período aparentemente breve, hubo un destacado despliegue de esfuerzos colectivos para avanzar en el establecimiento y consolidación de los altos estándares de protección y soluciones que los países de América Latina y el Caribe han establecido.

Este primer informe de evaluación trienal sobre la implementación del PAB es prueba de estos desarrollos. Hay una gran variedad de áreas donde se registraron mejoras, incluso en la concesión del acceso al procedimiento de la determinación de la condición de persona refugiada, la adopción de vías legales alternativas para la admisión y la estancia, el fortalecimiento de la integración local o el avance constante hacia la erradicación de la apatridia en la región.

Sin embargo, si miramos hacia atrás el panorama de América Latina y el Caribe, hace apenas tres años, parece que hoy estamos en una era diferente. Las personas que participan en los movimientos necesitadas de protección internacional han aumentado exponencialmente en la región desde el año 2014. El número de personas que fueron desplazadas por la fuerza dentro de sus países de origen o en países vecinos, así como aquellos provenientes de fuera de las Américas que huyeron de la persecución, el conflicto y la violencia, aumentaron casi cuatro veces en este período y este flujo se sigue multiplicando sin cesar.

Los Estados se enfrentan a presiones sin precedentes para proporcionar respuestas de protección y soluciones mientras intentan cumplir con los objetivos establecidos por el PAB. Durante el proceso de evaluación, los países de América Latina y el Caribe reconocieron que aún queda mucho trabajo por delante para consolidar y mejorar los marcos de protección y fortalecer la solidaridad y la cooperación regionales, especialmente en las áreas de concesión de acceso al territorio y protección, identificación y remisión de personas con necesidades específicas, fomento de la integración local y otras vías de solución y el combate de las tendencias crecientes de xenofobia y discriminación en relación con las personas de interés.

El ACNUR puede reiterar no solo el ofrecimiento de apoyar a los países del PAB para que continúen en el camino que han tomado y respaldarlos asegurándose de que no se sentirán abrumados por la situación actual, sino que tomará medidas adicionales para mostrar el liderazgo mundial y continuar con la tradición de apertura, humanitarismo, responsabilidad compartida y pleno respeto de los derechos humanos de aquellas personas necesitadas.

En su esencia, el PAB representa la materialización de prácticamente todos los aspectos de lo que hoy fueron los elementos de las consultas para la adopción del Pacto Mundial sobre Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés), que a su vez se basa en el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés) establecido en la histórica Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de septiembre de 2016. El proceso de evaluación del PAB contribuyó significativamente a esas discusiones, presentando al final de dicha evaluación regional, los '100 puntos de Brasilia' que abarcan un gran número de buenas prácticas que fueron consideradas en la versión final del GCR que se adoptará en septiembre de 2018.

En la región, el PAB sirvió como un eje central para preparar a los Estados para asumir nuevos desafíos, mostrando disposición para enfrentar este nuevo contexto, en la misma línea que lo hará el GCR a nivel mundial. Esto ya es un resultado positivo importante de este proceso de evaluación. Dentro de tres años, estaremos un poco más en la revisión de medio plazo del progreso realizado en virtud del PAB. El ACNUR alienta a los países de América Latina y el Caribe a mantener el rumbo centrado en la extraordinaria hoja de ruta que significa el PAB y continuar este esfuerzo común hacia el objetivo último de proteger y encontrar soluciones para los millones de personas solicitantes de la condición de persona refugiada, desplazadas internas, retornadas o apátridas que buscan protección en las Américas.

**Renata Dubini, Directora de la Oficina Regional para las Américas del ACNUR**

## Resumen Ejecutivo

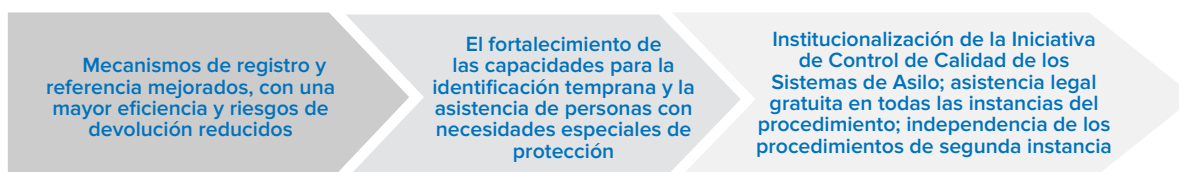
El Primer Informe Trienal de Progreso, elaborado en el marco del Plan de Acción de Brasil de 2014 (PAB), analiza las medidas implementadas por los Estados con el fin de fortalecer la protección y promover soluciones para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada, refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe. El informe abarca el periodo predeterminado de 2015 a 2017.

Este informe de progreso se nutre de los resultados de los cuestionarios e indicadores *ad-hoc* que fueron circulados entre los países y de las conclusiones de las consultas nacionales, regionales y temáticas<sup>1</sup>. El informe, elaborado a partir de las seis áreas y los once programas del PAB, examina la evolución de los sistemas nacionales de asilo en la región, los esfuerzos para erradicar la apatridia, así como las respuestas de protección y soluciones de los últimos tres años. Asimismo, ofrece una evaluación cualitativa del progreso alcanzado, incluyendo detalles respecto de los logros nacionales y regionales, a la vez que analiza detalladamente las buenas prácticas seleccionadas, ilustra los desafíos y establece las prioridades identificadas durante las consultas.

El informe está dividido en nueve secciones. Una sección introductoria rememora el proceso del PAB, describe la metodología utilizada para la evaluación, y destaca las nuevas tendencias regionales de desplazamiento; así como el contexto de protección y soluciones. Las secciones II a VII examinan el progreso alcanzado, las buenas prácticas, los desafíos y las prioridades; siguiendo la estructura del PAB. La sección VIII proporciona una visión general transversal sobre los avances relativos al abordaje de las necesidades especiales de protección. Finalmente, la Sección IX ofrece una recapitulación de los principales logros y las recomendaciones finales, preparando el camino para los próximos tres años de implementación del PAB.

### Una mirada a los principales logros de las áreas

#### Sección II, principales logros en el ámbito de Asilo de Calidad:



#### Sección III, avances en el ámbito de Soluciones Duraderas, Integración Local y Reasentamiento:

- Procesos de documentación individuales, expeditos y no discriminatorios, los cuales no mencionan la condición de persona refugiada; y aseguran el acceso a empleo y servicios básicos
- Prácticas innovadoras como las iniciativas de patrocinios comunitarios y privados, e iniciativas de “reasentamiento rural”
- Procedimientos de residencia permanente y naturalización simplificados
- Logros en el área de reasentamiento solidario, incluyendo medidas como el Mecanismo de Protección en Tránsito.

1 Ver § 1.2.2.

**Secciones IV y V, resultados positivos en el Norte de Centroamérica y el Caribe respectivamente:**

<p><b>Norte de Centroamérica:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Fortalecimiento de la cooperación regional y mejora en la protección a través del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)</li> <li>Progreso alcanzado en la conceptualización del “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”, en el “Programa de Prevención”, en la protección de víctimas y personas desplazadas; así como en iniciativas de asistencia a víctimas de violencia perpetrada por grupos de crimen organizado</li> </ul>
<p><b>Caribe:</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Mejora en la cooperación entre los países caribeños con el establecimiento de las Consultas Migratorias del Caribe (CMC) y a través de reuniones regulares entre los Altos Oficiales de Inmigración</li> <li>Planes para el establecimiento progresivo de sistemas de asilo en la subregión</li> </ul>

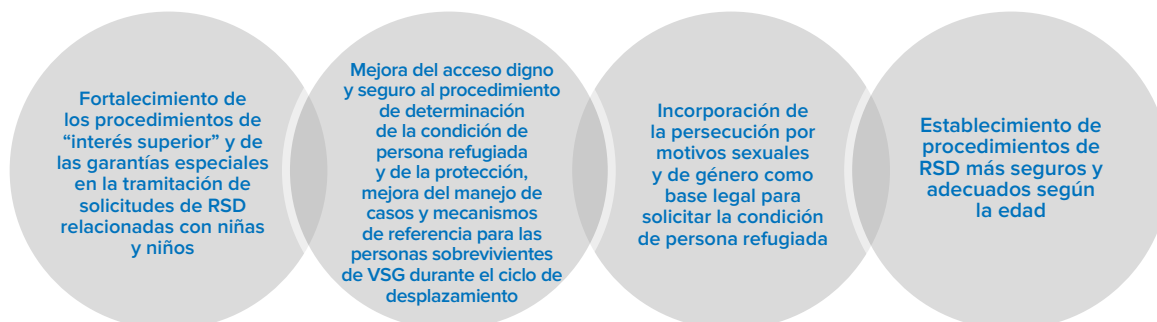
**Sección VI, logros respecto a la Apatridia:**

- Seis países se adhirieron o aprobaron la adhesión a una o ambas Convenciones sobre Apatridia
- Unos cuantos países reformaron las leyes de nacionalidad con el fin de eliminar la discriminación de género y suprimir los requisitos para la adquisición de la nacionalidad
- Reformas de las políticas relacionadas con la protección de personas apátridas, acceso simplificado a la naturalización, mejora de los sistemas de registro de nacimiento, incluyendo registros tardíos, y confirmación de la nacionalidad.

**Sección VII – Aspectos destacados de las principales iniciativas que han mejorado la cooperación regional:**

- Los compromisos de la Conferencia Regional sobre Migración de establecer una red regional de protección de niñas, niños y adolescentes migrantes y refugiados.
- El compromiso de la Organización de los Estados Americanos sobre apatridia
- La creación de redes regionales de miembros de la academia, clínicas jurídicas, y organizaciones de la sociedad civil, incluyendo la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia, la Red de Apoyo Legal para los Refugiados de las Américas y la Red Regional de Espacios Seguros
- Mecanismos de coordinación entre los presidentes de las Comisiones Nacionales para Refugiados del área del MERCOSUR y Estados Asociados y las comisiones nacionales de elegibilidad de personas refugiadas de la región Mesoamericana
- El lanzamiento del Ecosistema de Registro y Manejo de Identidad de la Población del ACNUR (PRIMES)

**Sección VIII, analiza los avances en el ámbito de las necesidades especiales de protección:**





## Sección I

# INTRODUCCIÓN

## 1. Introducción

### 1.1. Antecedentes

El 3 de Diciembre de 2014, veintiocho Estados y tres territorios de ultramar de América Latina y el Caribe adoptaron de forma unánime la Declaración y Plan de Acción de Brasil (PBA)<sup>2</sup>, como conclusión del proceso conmemorativo del 30° aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Sustentado en los marcos regionales previos, incluyendo la Declaración de San José de 1994<sup>3</sup> y la Declaración y Plan de Acción de México de 2004<sup>4</sup>; el PAB de 2014 tenía como objetivo responder a los nuevos desafíos internacionales de protección e identificar soluciones para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada, refugiadas, desplazadas y apátridas en América Latina y el Caribe; para los próximos diez años.

Al establecer pasos concretos para alcanzar los objetivos acordados, el PAB representa una herramienta pionera, estratégica y pragmática; la cual contiene once programas estratégicos distribuidos en seis áreas de atención: Asilo de Calidad, Soluciones Duraderas, Solidaridad con el Norte de Centroamérica, Solidaridad con el Caribe, Apatridia, y Cooperación Regional.

Un elemento innovador importante del PAB fue la creación de una revisión periódica de su implementación (Capítulo 8, Implementación y Seguimiento). Dicha revisión consiste en la presentación de Informes Trienales de Progreso, los cuales servirán de base para el informe final que se presentará al final del periodo abarcado por el Plan de Acción<sup>5</sup>.

2 Ver Declaración y Plan de Acción de Brasil. Un Marco de Cooperación y Solidaridad Regional para Fortalecer la Protección Internacional de las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe, 3 de diciembre de 2014, disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>.

3 Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas, 7 de diciembre de 1994, disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>.

4 Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, 6 de noviembre de 2004, disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016.pdf>.

5 El Capítulo 8, párrafo 3 indica que: "ACNUR, a pedido de los Estados que han adoptado el presente Plan de Acción, elaborará informes trienales de progreso. Sobre la base de estos informes, ACNUR presentará un informe final al cierre de la vigencia de este Plan de Acción". Ver arriba nota 2.

## 1.2. Metodología del proceso de evaluación

En el 2017, de conformidad con el texto del Capítulo 8, el ACNUR inició la primera evaluación trienal del PAB mediante una serie de consultas basadas en cuestionarios e indicadores diseñados para este propósito, y mesas redondas nacionales; así como a través de la organización de dos consultas regionales y tres consultas temáticas, las cuales culminaron en la Conferencia Regional que tuvo lugar en Brasilia los días 19 y 20 de Febrero de 2018. El proceso de evaluación del PAB le dio ímpetu a la cooperación regional, creó un momento propicio, y elevó las buenas prácticas regionales al nivel de las discusiones políticas mundiales que están teniendo lugar, incluyendo el Pacto Mundial sobre Refugiados<sup>6</sup>.

### 1.2.1. Cuestionarios y sistema de indicadores

Con el objetivo de evaluar los tres primeros años del PAB y medir el nivel de progreso alcanzado, tanto en las políticas como en la legislación, se solicitó a los Estados seleccionar áreas prioritarias, con base en los seis capítulos y los once programas del PAB, y presentar un informe respecto de su implementación. Asimismo, el ACNUR, en conjunto con el Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), desarrolló un sistema de indicadores para monitorear la implementación de los distintos programas del PAB. Estos indicadores fueron presentados para su validación y adoptados en la Reunión de Comisiones Nacionales para los Refugiados (CONARES) del MERCOSUR y sus Estados asociados<sup>7</sup>, con el fin de ser utilizados en las consultas nacionales respecto de los programas seleccionados.

Adicionalmente, para ayudar a recopilar información, el ACNUR, junto al IPPDH, desarrolló una serie de cuestionarios específicos relacionados con los programas del PAB sobre: Asilo de Calidad, Fronteras Solidarias, Integración Local, Reasentamiento Solidario, Repatriación Voluntaria, Vías Legales Alternativas a la Protección, y la Erradicación de la Apatridia. Otro conjunto de cuestionarios generales fue elaborado para evaluar el nivel de implementación en los países del Caribe.

La información recopilada durante el proceso de evaluación sirvió como catalizador en la consolidación del progreso alcanzado y en la creación de un ambiente favorable para futuras discusiones sobre cambios en las políticas. Los datos analizados resultaron un medio efectivo para monitorear las medidas adoptadas, promover las intervenciones, y mejorar la rendición de cuentas. Al fomentar la identificación de desafíos y buenas prácticas en el cumplimiento de los objetivos trazados en el PAB, el proceso de evaluación también contribuyó a promover los estándares de derechos humanos en la región.

El ACNUR recibió respuestas de veintitrés países y territorios de ultramar de América Latina y el Caribe. Muchos otros países contribuyeron en la evaluación al participar y aportar insumos a las reuniones de Consultas regionales temáticas y subregionales.

### 1.2.2. Consultas regionales y temáticas

Con el fin de preparar el primer informe de progreso (2015-2017), se realizaron dos consultas subregionales y tres consultas regionales temáticas. Las reuniones subregionales se enfocaron en situaciones específicas

6 Ver § 1.3.1

7 MERCOSUR/RM/CONARES/ACTA N° 02/17.



que impactan el Norte de Centroamérica y el Caribe. Los objetivos de las tres consultas temáticas fueron: i) evaluar el progreso alcanzado a nivel nacional y regional; ii) fomentar el intercambio de buenas prácticas y las lecciones aprendidas; iii) identificar los desafíos pendientes, las prioridades principales y las áreas donde se requiere mayor dedicación y cooperación internacional. Las discusiones se desarrollaron en torno a tres preguntas orientadoras: ¿Qué buenas prácticas o lecciones aprendidas podrían compartir los países respecto del progreso registrado? ¿Cuáles son los desafíos que persisten? ¿Qué tipo de acciones requieren mayor cooperación y asesoría técnica del ACNUR, o financiamiento internacional?

- La primera reunión subregional tuvo lugar en San Pedro Sula, Honduras: cinco Estados de Centroamérica (Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras y Panamá) y México, en seguimiento a las prioridades destacadas en el Capítulo 4 del PAB, adoptaron la Declaración de San Pedro Sula<sup>8</sup> y acordaron trabajar en la implementación del Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS)<sup>9</sup>;
- La segunda y tercera reuniones temáticas, realizadas en Buenos Aires, Argentina, los días 2 y 3 de noviembre de 2017, discutieron dos programas temáticos del PAB: Asilo de Calidad (Capítulo 2) y Erradicación de la Apatridia (Capítulo 6)<sup>10</sup>;
- Una cuarta reunión temática regional fue llevada a cabo en Quito, Ecuador, los días 13 y 14 de noviembre de 2017. Esta reunión se enfocó en Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles, en particular en la integración local; y contó con la participación de municipalidades que han adoptado buenas prácticas en relación con este programa<sup>11</sup>;
- La quinta y última reunión subregional tuvo lugar en Nassau, Bahamas, los días 5 y 6 de diciembre de 2017, en la segunda reunión de las Consultas Migratorias del Caribe (CMC). En esta ocasión, los participantes revisaron el programa Solidaridad con la Región del Caribe (capítulo 5) del PAB<sup>12</sup>.

### 1.2.3. La Conferencia de Brasilia

El proceso de evaluación culminó en la “Reunión de Consulta de Latinoamérica y el Caribe como una Contribución para el Pacto Global sobre Refugiados” (la Reunión de Brasilia), la cual tuvo lugar en Brasilia, Brasil, los días 19 y 20 de febrero de 2018. Dicha reunión fue organizada por el Gobierno de Brasil con el apoyo del ACNUR, y contó con la participación de representantes de treinta y cinco países (Estados y territorios de ultramar) de Latinoamérica y el Caribe<sup>13</sup>. La reunión de Brasilia también se benefició de la participación

8 Declaración de San Pedro Sula como Contribución Regional al Pacto Mundial sobre los Refugiados, 27 de octubre de 2017, disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11338.pdf>.

9 MIRPS, una aplicación regional del CRRF, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11335.pdf>, ver también § 4.2.

10 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, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11476.pdf>.

11 Reunión Regional para la Elaboración del Informe Trienal de Progreso Plan de Acción de Brasil, Capítulo octavo y Programa de Soluciones Integrales, Complementarias y Duraderas, Quito, 13-14 de noviembre de 2017, disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11487.pdf>; y Conversatorio Regional sobre el Programa, “Ciudades Solidarias” Quito, 13-14 de noviembre de 2017, disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11489.pdf>.

12 Consulta Regional para la Elaboración del Informe Trienal de Progreso del Plan de Acción de Brasil, Capítulo 5 “Solidaridad con el Caribe” Consulta Migratoria del Caribe (CMC) Nassau, Bahamas, 4-6 de diciembre de 2017, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11478.pdf>

13 Antigua y Barbuda, Argentina, Aruba, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Islas Caimán, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Montserrat, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y Las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, Uruguay y Venezuela.

de países observadores<sup>14</sup>, organizaciones regionales<sup>15</sup> e internacionales<sup>16</sup> y de la sociedad civil<sup>17</sup>; así como de la participación de personas de interés del ACNUR<sup>18</sup>. El resultado de la reunión de Brasilia fue la adopción por aclamación del documento “Los 100 puntos de Brasilia”<sup>19</sup> el cual propone cien buenas prácticas regionales sobresalientes que surgieron del proceso de evaluación del PAB, como una contribución regional al Pacto Mundial sobre Refugiados<sup>20</sup>. El documento incluye las siguientes prioridades: la participación de

todos los sectores y actores pertinentes de la sociedad; la mejora de los arreglos de recepción y admisión; la importancia de la recopilación de datos; el involucramiento de las comunidades locales en la búsqueda activa de soluciones duraderas; y el establecimiento de vías alternativas de admisión y estancia para aquellas personas necesitadas de protección internacional.



Brasil. Representantes de 36 países y territorios, sociedad civil y academia estuvieron en Brasilia, Brasil, para asistir a la Reunión de Consulta de Latinoamérica y el Caribe como una Contribución para el Pacto Global sobre Refugiados.  
© ACNUR / Luiz Fernando Godinho

### 1.3. El nuevo contexto regional

Durante los primeros tres años de implementación del PAB, el contexto socioeconómico y el panorama político de la región sufrieron una serie de cambios importantes; los cuales se vieron agravados por el aumento exponencial y continuo del número de personas que buscan protección.

El incremento en el número de personas que se vieron obligadas a dejar sus hogares se debe a aspectos multidimensionales que incluyen la violencia generalizada, los desastres naturales, la inestabilidad, los enfrentamientos armados y los conflictos sociales, que a su vez implican la falta de acceso a servicios básicos, alimentos, y tratamientos médicos, aunado a una falta de oportunidades generalizada. Los riesgos relacionados con la protección de la infancia y la violencia sexual y de género (VSG) siguen siendo un aspecto alarmante del

14 Canadá, la Santa Sede, los Países Bajos, Portugal, Rusia, España, Suecia, Suiza, el Reino Unido y los Estados Unidos.

15 La UE, el IPPDH-Mercosur y la Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

16 Coordinador Residente de la ONU en Brasil, CEPAL, FAO, CICR, OIM, PNUD, UNFPA, PMA, UNICEF, UNESCO, ONUDD.

17 Comisión para Refugiados y Migrantes de Argentina, Caritas Brasil, Caritas Rio de Janeiro, Caritas Sao Paulo, Instituto para la Migración y los Derechos Humanos (Brasil); Universidad de Brasilia, Conectas (Brasil), CODHES (Colombia); Red Latinoamericana de Clínicas Jurídicas (Costa Rica); Asylum Access Regional (Ecuador); CRISTOSAL (El Salvador); Clínica Jurídica para Refugiados Alaide Foppa (Universidad Iberoamericana); Coalición Internacional contra la Detención (México); Sin Fronteras (México); Consejo Noruego para Refugiados (Panamá), RET Internacional (Panamá); Living Water Community (Trinidad y Tobago); Servicio Ecueménico para la Dignidad Humana (Uruguay); CEJIL – Red Ana (EE. UU.); HIAS (EE. UU.).

18 La Sra. Maha Mammo, persona apátrida que vive en Brasil.

19 “Los 100 Puntos de Brasilia: Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados” 20 de febrero de 2018, disponible en <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11588.pdf>

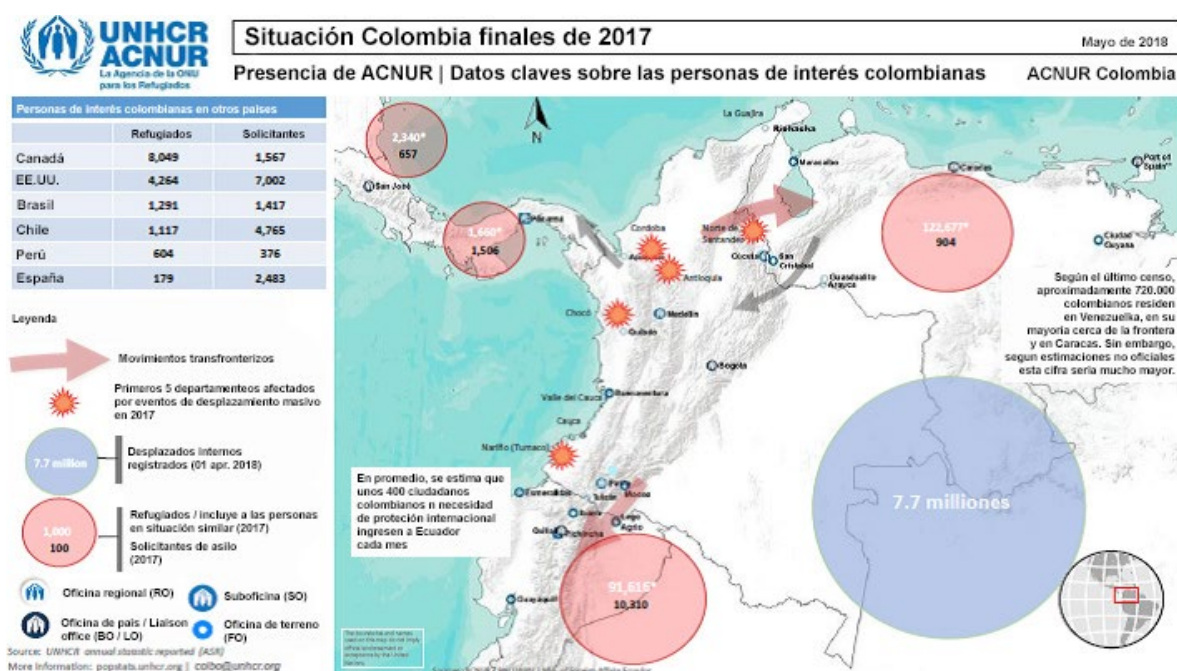
20 Ver 1.3.1.

desplazamiento forzado en la región. Además, las crisis humanitarias de otras partes del mundo están forzando a las personas de otras regiones a solicitar la condición de persona refugiada en América Latina y el Caribe.

Finalmente, los violentos desastres naturales, como incendios forestales, deslizamientos, inundaciones, terremotos y huracanes mortales que han afectado particularmente al Caribe; han intensificado el desplazamiento y puesto en peligro la capacidad de respuesta de los Gobiernos. Por ejemplo, el terremoto en México, en setiembre de 2017, golpeó la infraestructura de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), generando un aumento significativo en la cantidad de casos pendientes acumulados. La temporada de huracanes de 2017 causó niveles de devastación sin precedentes a lo largo del Caribe. En consecuencia, ante el grado de imprevisibilidad de estos eventos, la falta de capacidad de una respuesta adecuada por parte de los Estados, y la ausencia de mecanismos de protección para las personas desplazadas a causa de desastres naturales; los países vecinos, sin embargo, han admitido a estas poblaciones en sus territorios; aunque con acceso limitado a los derechos en algunos casos.

### 1.3.1. Principales cambios y eventos, 2015-2017

Tras la firma del acuerdo de paz entre las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (FARC) y el Gobierno de Colombia en noviembre de 2016, las FARC empezaron un proceso de desarme y reintegración en las comunidades civiles en agosto de 2017; sin embargo el acuerdo de paz no ha detenido por completo el desplazamiento forzado, debido a que otros grupos armados ilegales recurren a la violencia y provocan el desplazamiento en las zonas fronterizas remotas<sup>21</sup>. Además, actualmente se están llevando a cabo los diálogos de paz con el Ejército de Liberación Nacional (ELN); sin embargo, el avance de estas negociaciones es relativamente lento y el resultado es todavía incierto. A pesar de que los acuerdos de paz en Colombia pueden crear o reforzar las oportunidades para las soluciones integrales previstas en el PAB, la situación humanitaria sigue siendo un desafío.

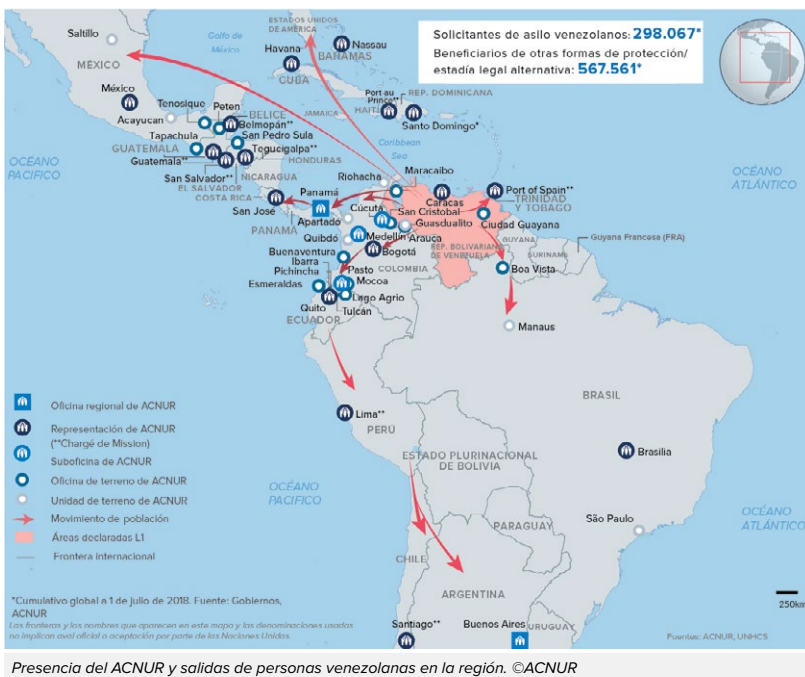
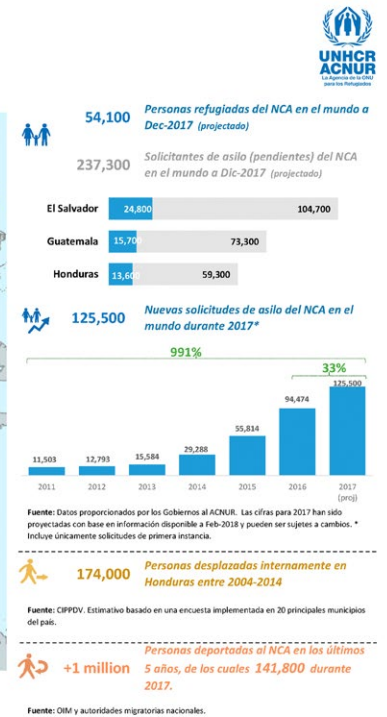
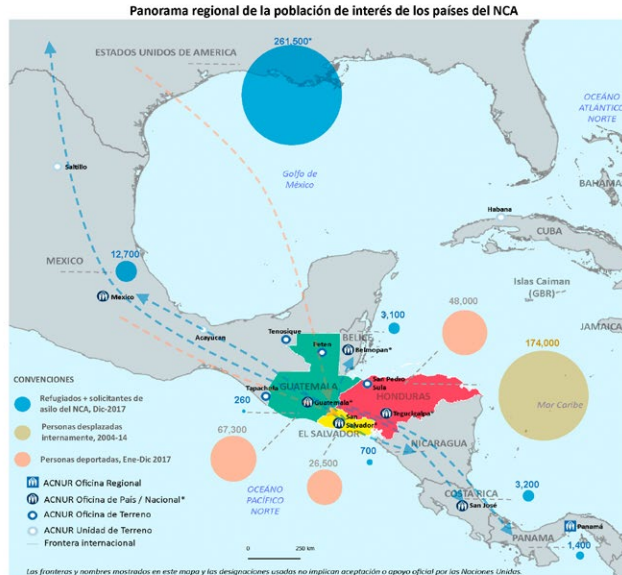


21 Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, Comité Permanente, 71ª Reunión, "Actualización de las operaciones del ACNUR en las Américas", 5 de Marzo del 2018, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/5a9fdd147.pdf>.

El desplazamiento forzado desde el Norte de Centroamérica (NCA) siguió aumentando en el periodo analizado. En el 2017, se registraron aproximadamente 105,000 nuevas solicitudes de la condición de persona refugiada hechas por nacionales de países del Norte de Centroamérica en los países vecinos, 38% más que durante el mismo periodo en 2016<sup>22</sup>. Los acontecimientos políticos regionales recientes, junto con mayores controles migratorios y puestos de control en las rutas tradicionales, han cambiado los patrones de desplazamiento y han provocado un aumento en los números de solicitudes de la condición de persona refugiada en países como Guatemala y México. Aunque las causas del desplazamiento en y desde el NCA son multidimensionales, la violencia y la inseguridad siguen siendo los principales factores que obligan a las personas a desplazarse.

### Situación del Norte de Centro América (NCA):

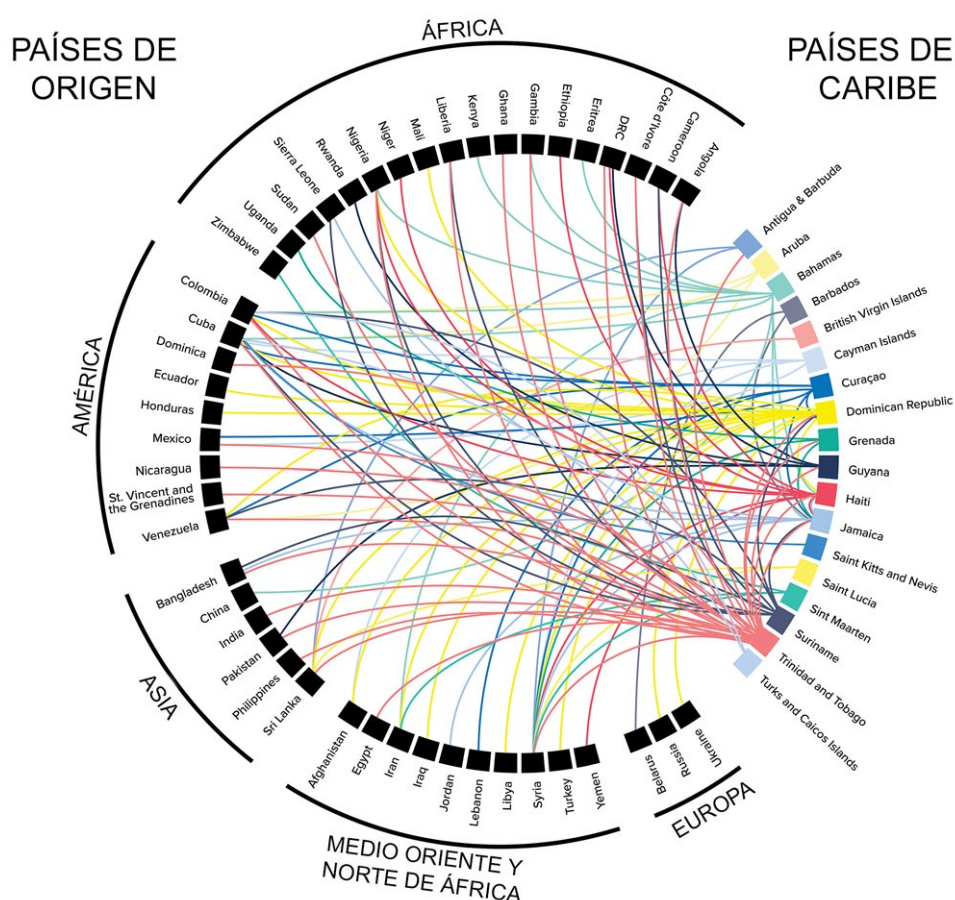
Principales cifras de población en la región durante 2017



En los últimos años, el surgimiento de tensiones políticas y el deterioro de la situación socioeconómica en Venezuela, asociado a la falta de acceso a medicinas, atención médica, y otras necesidades básicas, provocaron la salida de aproximadamente 1,5 millones de personas venezolanas<sup>23</sup> hacia países vecinos e incluso más allá. A pesar de los esfuerzos para satisfacer de manera generosa las necesidades de las personas venezolanas que están llegando, las comunidades de acogida se encuentran bajo una presión creciente al tratar de brindar la asistencia y los servicios a quienes están llegando. La magnitud de la afluencia de personas venezolanas buscando protección internacional ha impactado significativamente la capacidad de los sistemas de asilo en la región para hacer frente al aumento de solicitudes de la condición de persona refugiada.

22 Ibid.

23 Ibid.



El contexto de protección en el Caribe sigue siendo extremadamente diverso, ya que la región del Caribe es una región de origen, tránsito, y cada vez más se está convirtiendo también en una región de destino para personas migrantes y refugiadas. Los movimientos migratorios mixtos en la región involucran muchas categorías de personas vulnerables, incluyendo aquellas que pueden estar necesitadas de protección internacional como las personas solicitantes de la condición de persona refugiada, refugiadas, apátridas y víctimas de trata, junto con otras categorías de migrantes. Con sus vastas y permeables fronteras marítimas, el Caribe es particularmente vulnerable a los movimientos migratorios significativos, incluyendo aquellos relacionados con el cambio climático y los desastres naturales. Las Consultas Migratorias del Caribe representan una nueva oportunidad para lograr una gestión coordinada, basada en derechos y efectiva, sobre los temas relativos al desplazamiento forzado y la migración en la región.

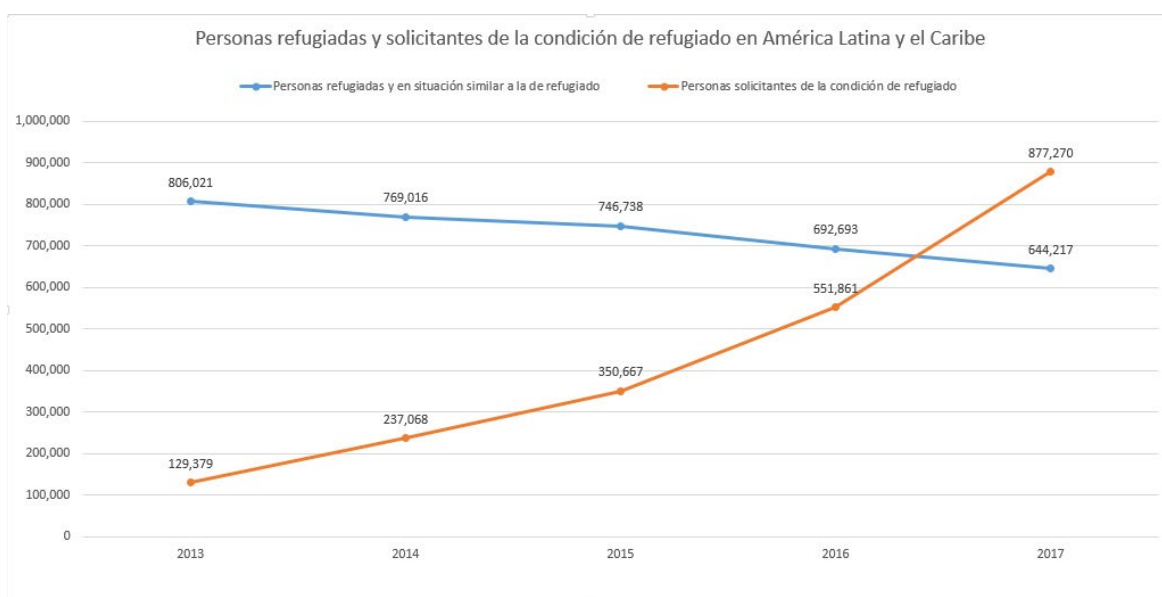
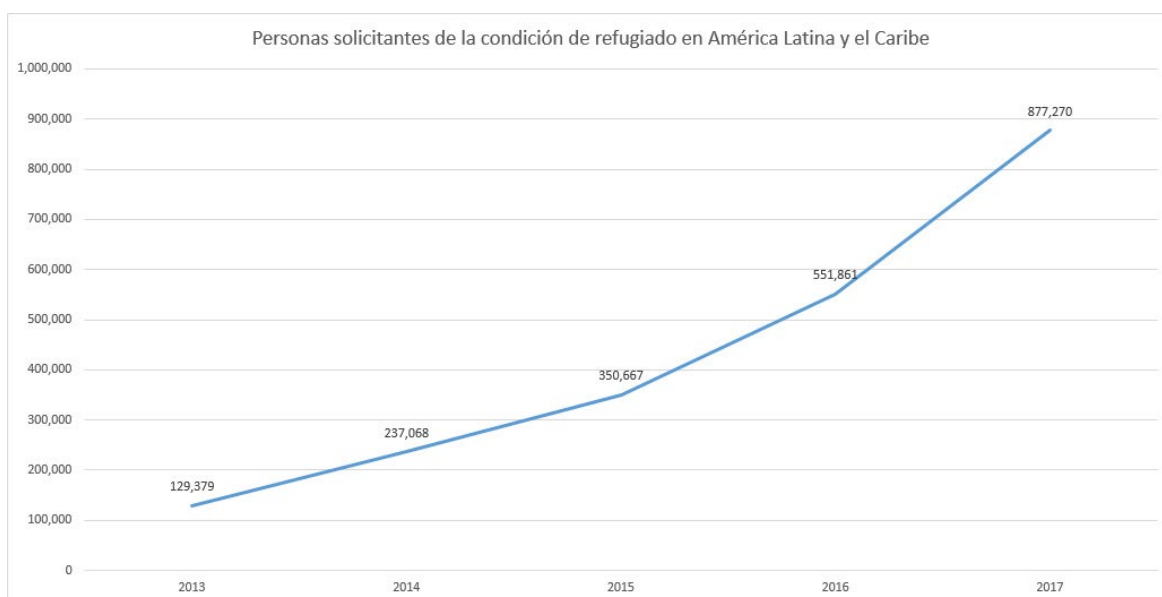
Los países del Cono Sur siguen sirviendo de ejemplo como opciones emergentes de reasentamiento para las familias afectadas por el conflicto en Siria y la violencia generalizada en el NCA. Con el reasentamiento solidario, los programas de patrocinio privado, y las vías alternativas para la admisión y estancia; la región del MERCOSUR continúa siendo un espacio de protección para las personas desplazadas.

A nivel de política mundial, la Asamblea General de Naciones Unidas adoptó en setiembre de 2016, una serie de compromisos para mejorar la protección de las personas refugiadas y migrantes, conocida como la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (la Declaración de Nueva York). Con la Declaración de Nueva York, los Estados se comprometieron a proteger a aquellas personas forzadas a huir de la violencia y la persecución; y reconocieron la necesidad de desarrollar un abordaje mundial más equitativo y predecible para responder a los movimientos a gran escala, particularmente a través de más cooperación y alianzas. Un Pacto Mundial sobre Refugiados (GCR), que establece una agenda específica y predecible de protección para personas refugiadas, será presentado ante la Asamblea General en el 2018.

Estas iniciativas mundiales fueron apoyadas por América Latina y el Caribe, y, a su vez traducidas en iniciativas regionales mencionadas anteriormente, como el MIRPS<sup>24</sup> (como la aplicación regional del Anexo I de la Declaración de Nueva York) y “Los 100 puntos de Brasilia”<sup>25</sup> los cuales complementan y se basan en el Programa de Acción del GCR.

### Análisis de las tendencias de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada ACNUR LAS Américas

Al final del año 2017. Fuente: ACNUR



24 Ver § 4.2.

25 Ver § 1.2

## Sección II

# ASILO DE CALIDAD

## 2. Asilo de Calidad

### 2.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

El Capítulo 2 del PAB, después de reconocer que “la mayoría de los países incorpora altos estándares de protección internacional en sus legislaciones y disponen de órganos y procedimientos de determinación de la condición de refugiado bajo un sólido marco normativo sobre refugiados”, insta a los Estados a mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y conocimiento de las autoridades competentes de la determinación de la condición de persona refugiada; incluso en lo que respecta al registro, los mecanismos de referencia y la emisión de documentación. Asimismo, exhorta a introducir procedimientos eficientes y una gestión eficiente de casos a través de la mejora de los enfoques diferenciados de edad, género y diversidad en el diseño y la implementación de políticas y programas para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas.

### 2.2. Panorama general del progreso alcanzado

La mayoría de los Estados en la región han regulado el derecho de asilo a nivel constitucional (**Bolivia**<sup>26</sup>, **Brasil**<sup>27</sup>, **Colombia**<sup>28</sup>, **Costa Rica**<sup>29</sup>, **Cuba**<sup>30</sup>, **Ecuador**<sup>31</sup>, **El Salvador**<sup>32</sup>, **Guatemala**<sup>33</sup>,

26 Artículo 29 de la Constitución Política (2009).

27 Artículo 4 de la Constitución Política. (1988).

28 Artículo 36 de la Constitución Política (1991).

29 Artículo 31 de la Constitución Política (1949).

30 Artículo 13 de la Constitución (1976).

31 Artículo 41 de la Constitución (2008).

32 Artículo 28 de la Constitución Política (1983).

33 Artículo 27 de la Constitución Política (1985).

**Honduras**<sup>34</sup>, **México**<sup>35</sup>, **Nicaragua**<sup>36</sup>, **Paraguay**<sup>37</sup>, **Perú**<sup>38</sup>, **República Dominicana**<sup>39</sup>, **Venezuela**<sup>40</sup>) y progresivamente han adoptado normativa interna sobre protección de las personas refugiadas que incorporan los estándares de derechos humanos y protección de personas refugiadas. Esto incluye el enfoque diferenciado de las necesidades de protección de las personas refugiadas según su edad, género y diversidad (legislación existente en América Latina, la política de asilo en Jamaica<sup>41</sup>, así como una política sobre refugiados de 2014 y un proyecto de ley en Trinidad y Tobago que se encuentra en discusión). Además, se dieron avances en el plano legislativo a nivel nacional respecto de temas migratorios (nuevas legislaciones sobre migración fueron adoptadas en **Ecuador**<sup>42</sup>, **Brasil**<sup>43</sup>, **Guatemala**<sup>44</sup>, **Perú**<sup>45</sup> y **Chile**<sup>46</sup>), las cuales tuvieron un impacto positivo en la interacción con la protección de las personas refugiadas. El concepto de “movilidad humana” como un derecho y un elemento subyacente de las diferentes situaciones experimentadas por las personas que participan de los movimientos fue ratificado (**Ecuador**<sup>47</sup>), junto con el concepto de “reconocimiento extraterritorial de la condición de persona refugiada”<sup>48</sup>.

## 2.3. La protección internacional de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada

### 2.3.1. Acceso al “Asilo de Calidad”

Con el fin de incorporar altos estándares de protección del derecho internacional de los refugiados y la evolución progresiva de las normas de protección, los Estados adoptaron o revisaron su normativa interna (**Bahamas, Brasil**<sup>49</sup>, **Chile**<sup>50</sup>, **República Dominicana**<sup>51</sup>, **Ecuador**<sup>52</sup>, **Perú**<sup>53</sup> y **Trinidad y Tobago**<sup>54</sup>).

Gran parte de los avances presentados bajo el programa “Asilo de Calidad”, tomó forma en gran medida por la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo.

34 Artículo 101 de la Constitución (1982).

35 Artículo 11 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1917 y sus reformas).

36 Artículos 5 y 42 de la Constitución Política (1987).

37 Artículo 43 de la Constitución (1992).

38 Artículo 36 de la Constitución (1993).

39 Proyecto de Ley para regular el Asilo y la condición de persona refugiada en República Dominicana, 13 de Diciembre de 2017 (no adoptado aún)

40 Artículo 69 de la Constitución (1999).

41 Jamaica: Política para Refugiados de 2009.

42 Asamblea Nacional de Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana, del 6 de febrero de 2017, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10973.pdf>. Ver también el reglamento de implementación Decreto Ejecutivo 111, del 10 de agosto de 2017, disponible en: <http://www.refworld.org/es/docid/5a665fd14.html>.

43 Ley n. ° 3344 sobre la Trata de Personas (2016).

44 Decreto de Migración n. ° 44 (2016).

45 Decreto Legislativo de Migraciones n. ° 1350 (2017).

46 Decreto de Migración ° 20.888 (2016) sobre los nuevos requisitos para la naturalización.

47 Ley Orgánica sobre Movilidad Humana, ver *supra* nota 42.

48 El reconocimiento por parte de un Estado de la condición de persona refugiada concedido por otro Estado, con la debida protección del principio de no devolución y la no cesación del estatuto a causa de un movimiento transfronterizo.

49 Ley n. ° 9474 (1997); Ley n. ° 13445 (2017) arts. 2, 20, 26–29, 30 II “e”, 31 §4, 49 §4, 62, 82, IX, 121; Decreto 9199 (2017), arts. 119-122, 142 Ild, 156 Ille §3, 181, 227 IX. y; Resoluciones normativas de la CONARE (NR 8, 10, 14, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24).

50 Ley n. ° 20430 la cual establece regulaciones respecto de la protección de personas refugiadas y; Decreto n. ° 1094 relativo al asilo político y diplomático, no devolución, y unidad familiar.

51 Proyecto de ley para regular el asilo y la condición de persona refugiada en República Dominicana, 13 de Diciembre de 2017 (no adoptado aún).

52 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver *supra* nota 42.

53 Decreto Legislativo de Migraciones ° 1350 (2017).

54 La Política Nacional para Abordar los Asuntos de Asilo y Refugiados en la República de Trinidad y Tobago (2014).



### El Programa sobre la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo

El programa sobre la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (QAI, por sus siglas en inglés), ofrece una sólida metodología para alcanzar procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada de alta calidad en los países que están participando actualmente en el programa; por ejemplo, **Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago**. Así como para aquellos países que han manifestado interés en unirse al programa, como **Belice y Paraguay**, y para aquellos que deseen unirse en el futuro.

La iniciativa QAI es un instrumento para desarrollar (QAI, desde el inicio) o fortalecer los sistemas de asilo nacionales y para trabajar para alcanzar el máximo nivel de integración de justicia y eficiencia procedimental, a la vez que se respetan los estándares nacionales e internacionales de protección de personas refugiadas. Una vez implementado a nivel nacional, el programa QAI establece una línea base para la tramitación de solicitudes de la condición de persona refugiada y la toma de decisiones en primera y segunda instancia. Basado en el diagnóstico objetivo de cada etapa del procedimiento nacional de determinación de la condición de persona refugiada, el programa QAI constituye la base para un plan de trabajo interno cuyo objetivo es mejorar la calidad del sistema, ya sea de naturaleza administrativa o legislativa.

El programa QAI ayuda a desarrollar y a fortalecer los sistemas nacionales de asilo a través de la aplicación de estándares de accesibilidad, transparencia, simplicidad, eficiencia e imparcialidad, en total cumplimiento de las normas del debido proceso ya incorporadas en los instrumentos regionales de derechos humanos de las Américas. El programa QAI también lleva a cabo esta labor mediante el uso de herramientas como cuestionarios, listas de verificación e informes que han sido desarrollados, acordados y perfeccionados a través de la implementación del programa en la región.

En el marco del QAI, los Estados han mejorado sus estructuras de recepción y protección; han adoptado manuales de registro y elegibilidad, Procedimientos Operativos Estandarizados (SOP, por sus siglas en inglés) y módulos de formación para capacitar a su personal en temas de protección de personas refugiadas; y han mejorado los procesos de toma de decisiones prestando mayor atención a casos especiales que deben priorizarse.

La institucionalización de la representación legal y el patrocinio o la asesoría legal gratuita, en todas las instancias del procedimiento, también se han mejorado gracias a la implementación del programa QAI, como herramienta para fortalecer el respeto de las garantías del debido proceso, de los derechos individuales y para acelerar los mecanismos de toma de decisiones y sus fundamentos, a través de las oficinas de Defensores Públicos o Federales (**Argentina, Brasil, Ecuador**).

### Acceso a asesoría y representación legal gratuita

Con base en el derecho reconocido en la ley a ser asistido por un abogado en todas las instancias del proceso, el cual establece que el organismo competente para tramitar las solicitudes de la condición de persona refugiada debe tomar medidas para brindar acceso a servicios legales gratuitos y adecuados a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada; Argentina estableció un acuerdo marco interinstitucional para garantizar la representación legal tanto a nivel administrativo como judicial. No todos los casos son llevados ante los tribunales, sino solamente aquellos que presentan vicios sustantivos o procedimentales, y requieren de protección internacional; o casos en los que se podría hacer una contribución para mejorar los estándares de protección.

Abogados especializados, nombrados en cualquier instancia del procedimiento, brindan asesoramiento y representación legal gratuitos a las personas solicitantes y refugiadas que desean beneficiarse del servicio. Los abogados acompañan el proceso de reconocimiento a lo largo de todas sus fases, como en la formalización de los documentos y solicitudes, la entrevista, la presentación de documentos de soporte, la introducción de peticiones de revisión judicial, la presentación de apelaciones y asisten en la obtención de residencia temporal. Además colaboran en el trámite de la naturalización cuando las personas refugiadas reúnen los requisitos para obtenerla.

Este programa ha mejorado la calidad del procedimiento dado que las personas solicitantes de la condición de persona refugiada presentan solicitudes mejor elaboradas y más completas. En consecuencia, las evaluaciones técnicas son más rápidas y mejor fundamentadas. El acceso al procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada ha sido mejorado y la formalización de las diferentes fases del procedimiento ha sido simplificada.

Otro importante logro del QAI ha sido la implementación progresiva de alternativas a la detención administrativa para personas migrantes, solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas, que prestan especial atención a las necesidades específicas de las personas, a la unidad familiar y al respeto de los derechos humanos. Estas alternativas consisten en albergues, centros de recepción y alojamiento, u otras medidas (**Costa Rica**<sup>55</sup>, **México**<sup>56</sup>).

*“Yo nunca antes había escuchado la palabra “refugiados”. Cuando me dijeron que podía solicitar la condición de persona refugiada, sentí que tenía que empezar a escalar una montaña sin el equipo o los zapatos necesarios”.*

**Graciela**, refugiada salvadoreña en Costa Rica

#### **El Tribunal Administrativo Migratorio**

El Tribunal Administrativo Migratorio (TAM) en **Costa Rica** es el único órgano cuasi judicial que permite la revisión de segunda instancia en el proceso de determinación de la condición de persona refugiada en la región de América Latina y el Caribe. El TAM es una instancia técnico-jurídica, altamente especializada en temas migratorios y de refugiados; es competente para recibir las apelaciones presentadas contra las decisiones de las autoridades migratorias en asuntos relacionados con la migración y la determinación de la condición de persona refugiada. Las resoluciones del TAM agotan la vía administrativa para la revisión de un caso. Tiene su única sede en San José.

A pesar de encontrarse orgánicamente adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, el TAM goza de máxima independencia dado que el ministerio no tiene poderes de revisión ni de instrucción sobre él; lo cual garantiza que las resoluciones sean emitidas con base en la aplicación de parámetros meramente técnicos en un ejercicio claro de la autonomía con la que deben contar los órganos de decisión de segunda instancia.

El TAM está compuesto por tres jueces propietarios y tres suplentes, los cuales cuentan con un equipo de profesionales de apoyo en temas de determinación de la condición de persona refugiada, migración y de derecho administrativo. Los jueces toman las decisiones por unanimidad, para lo cual se reúnen en sesiones de votación tres veces a la semana. Si se considera apropiado, o ante la solicitud expresa de una persona solicitante, el TAM puede realizar una audiencia en la cual se escuchan los alegatos y motivos de la persona solicitante, con el fin de escuchar la evidencia de primera mano y profundizar en los detalles no contemplados en la documentación escrita. Para ello, el TAM cuenta con una sala con equipo especializado de audio y video, el cual garantiza la seguridad jurídica a través de un respaldo digital.

El TAM es un garante único para las personas refugiadas y migrantes, las cuales encuentran en esta segunda instancia independiente e imparcial, no solo una oportunidad adicional para que su caso sea analizado desde otra perspectiva, sino también la posibilidad de que este sea escuchado con objetividad, no solo por una persona encargada de la toma de decisiones, sino por tres jueces que se han preparado profesionalmente en derecho de refugiados.

55 Ley de Migración n.º 8764 (2009), arts. 6, 31, 41, 106, 116, 117, 118; Decreto n.º 36831-G Reglamento de Personas Refugiadas, arts. 7, 10, 63, 64, 137.

56 Ver Informe de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México” (2013), capítulo III sobre detención migratoria y debido proceso. Disponible en: <http://oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

Con base en sus obligaciones de no devolución, algunos países han regulado la protección complementaria y las visas humanitarias para las personas que no califican como refugiadas (**Argentina**<sup>57</sup>, **Brasil**<sup>58</sup>, **Chile**<sup>59</sup>, **Costa Rica**<sup>60</sup>, **Ecuador**<sup>61</sup>, **México**<sup>62</sup>, **Nicaragua**<sup>63</sup>, **Panamá**<sup>64</sup>, **Perú**<sup>65</sup> y **Uruguay**<sup>66</sup>).

### 2.3.2. Registro y documentación

Los Estados han reconocido la importancia y están realizando esfuerzos para recolectar más datos cualitativos y cuantitativos sobre las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas, a través de la recopilación y análisis de información desagregada por sexo, edad y diversidad. Asimismo, están trabajando en la preparación de estudios demográficos y socioeconómicos con el fin de mejorar las respuestas de protección (**Brasil, Ecuador, países del MIRPS**).

#### Unidades Especializadas en la Recepción y el Registro

**Chile** estableció unidades exclusivas y especializadas en la recepción y el registro, dentro de la autoridad estatal competente para tramitar solicitudes de la condición de persona refugiada. La unidad de registro cuenta con personal técnico capacitado en las siguientes funciones: a) ofrecer asistencia al público, por ejemplo al proporcionar consultas generales, registrar cambios de direcciones, brindar información sobre libertad de movimiento y salidas del país, recibir solicitudes de documentos de viaje, recibir solicitudes de determinación de la condición de persona refugiada y referir casos a clínicas legales u otro órgano competente; b) formalizar actos y procedimientos al brindar servicios de asistencia en persona, ayudar a llenar formularios, proporcionar información sobre derechos y deberes, revisar y escanear documentos, y referir los casos prioritarios para su atención adecuada; c) ingresar las solicitudes de determinación de la condición de persona refugiada en el sistema, y elaborar las resoluciones para el otorgamiento de visas, estampar visados o emitir certificados de residencia, y remitir una visa a las regiones (o provincias) en las que reside la persona solicitante; d) permitir la introducción posterior de documentación al sistema por parte del solicitante, así como cualquier otra información enviada por otras autoridades.

La unidad de registro contribuye al desarrollo de: i) manuales de procedimientos administrativos; ii) formularios de registro y panfletos de información sobre el procedimiento, así como sobre los derechos y obligaciones; iii) formularios de solicitud, extensión de visas, etc.; iv) un sistema de registro para ser implementado en los puntos de entrada fronterizos.

Adicionalmente, se alcanzaron los siguientes progresos:

- La introducción progresiva en la región de una plataforma avanzada que combina solicitudes para el manejo de identidad y la gestión de casos por parte del ACNUR y sus socios (**Belice, Brasil,**

57 Artículos 23, 29, 34 de la Ley n.º 25.871 (2004) – Política Migratoria Argentina sobre visas humanitarias.

58 Ley de Migración (2017), art. 14 §3 sobre la visa temporal por razones humanitarias; Resolución normativa n.º 126 (2017) – Consejo Nacional de Inmigración sobre el permiso de residencia para Venezolanos; y la Resolución Normativa No. 13 (2007) – Comisión Nacional de Refugiados sobre las visas humanitarias.

59 Arts. 4 y 6 de la Ley n.º 20.430 (2010) sobre no devolución.

60 Ley de Migración (2009), arts. 93 y 94 -12 sobre visas humanitarias.

61 Arts. 57, 58, 66 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver *supra* nota 42.

62 Arts. 52, 53, 74 (sobre visas humanitarias) y arts. 3, 52-V, 54 (sobre protección complementaria) de la Ley de Migración (2011) y; arts. 2-IV, 3, 6, 7, 15-17, 48 de la Ley sobre refugiados y protección complementaria (2011); arts. 8 y 48 del reglamento de la Ley del 2011 sobre protección complementaria. Esta Ley fue reformada en el 2014 y actualmente se denomina: "Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político".

63 Ley de Migración (2011), art. 220 sobre protección complementaria.

64 Decreto Ley n.º 3 (2008), arts. 6 y 18.

65 Decreto Legislativo sobre Migraciones (2017), art. 29 sobre visas humanitarias y; Decreto Supremo No. 002-2017-IN sobre permisos de residencia temporales para venezolanos.

66 Ley de Migración No. 18.250 (2008), arts. 34, 43, 44 sobre visas humanitarias.

**Colombia, El Salvador, Guatemala, México, Trinidad y Tobago, Venezuela, y la Unidad de Protección del Caribe del ACNUR);**

- La emisión de documentación individual para personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas (**la mayoría de los países en América Latina y algunos en el Caribe**);

**Sistemas de registro interoperables entre diferentes entidades estatales**

Con el fin de identificar y asistir a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas de forma oportuna y coordinada entre las diferentes entidades encargadas de brindar protección, **Brasil** desarrolló un sistema de registro conjunto denominado “SISCONARE”. El objetivo de este sistema es facilitar mayor credibilidad y calidad de la información generada en este proceso. Varias agencias (Migración, Asilo, Cuidado de la niñez, etc.) pueden trabajar en el mismo sistema al mismo tiempo. El SISCONARE es un sistema computarizado que permite ingresar las solicitudes de la determinación de la condición de refugiado en línea desde cualquier parte y aprobarlas posteriormente. En consecuencia, las personas solicitantes tienen un mejor acceso electrónico para monitorear su caso y saber en qué etapa del proceso se encuentran exactamente.

El proyecto busca: a) aumentar la facilidad y agilidad de la solicitud de la condición de persona refugiada; b) incrementar la eficiencia, transparencia y calidad del servicio; c) economizar recursos humanos; d) permitir el monitoreo y control de la información de personas refugiadas de modo centralizado al tiempo que se descentraliza al máximo (virtualmente); y e) aumentar la confiabilidad de la información generada en el proceso.

*“Cuando recibí mi documento de identidad, sentí que estaba empezando a volver a la vida”.*

**Raúl, refugiado colombiano en Ecuador**

- La concesión de visas humanitarias a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada, gratis y renovables desde la presentación de la solicitud de la condición de persona refugiada hasta la resolución del caso, que permite la estancia legal en el país y ofrece protección contra el retorno (**Ecuador**)<sup>67</sup>;
- La omisión de la referencia del estatus de solicitante de la condición de persona refugiada o refugiada en los documentos de identidad, con el fin de evitar posibles casos de discriminación y para favorecer el acceso a derechos y servicios básicos para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas (**Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú**);
- En el marco del proceso para solicitar el reconocimiento de la condición de persona refugiada, el marco normativo establece que, ante la ausencia de documentos de identidad, las personas solicitantes de la condición de persona refugiada pueden probar su identidad a través de medios alternativos, tales como una declaración jurada ante la autoridad competente (**República Dominicana**);
- Inscripción en el registro civil y la entrega de un documento de identidad nacional, el cual garantice el acceso pleno a los derechos (**Ecuador, Guatemala**).

67 Art. 66 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver *supra* nota 42.

### 2.3.3. Fronteras solidarias

El establecimiento de procedimientos preliminares de identificación, cuidado y protección para niñas, niños o adolescentes no acompañados o separados en los puntos fronterizos, con el fin de darles prioridad y agilizar el trámite, tomando en consideración el interés superior de la niñez (**Brasil, Costa Rica, Panamá**).

- **Descentralización y delegación de autoridad en los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada:**

El procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada (RSD, por sus siglas en inglés) en **Brasil** no es complicado, sin embargo, requiere de muchas etapas y debe respetar ciertos plazos. Para agilizar el proceso, se decidió descentralizar las oficinas de elegibilidad. El tamaño del país, por sus dimensiones casi continentales, presenta desafíos con relación a la coordinación y para brindar un acceso rápido y efectivo a solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas; por lo tanto se requiere mayor alcance y atención local. La descentralización facilita y hace más expedito el trámite de los casos y las fases del proceso. La CONARE de Brasil también realiza entrevistas remotas por medio de teleconferencia con el fin de que las personas no tengan que viajar a la capital para asistir a la entrevista.

Del mismo modo en **Ecuador**, la Comisión de Refugio y Apatridia, que es la instancia competente para tramitar las solicitudes de la determinación de la condición de persona refugiada, puede reunirse en cualquier parte del país, gracias a una política general de descentralización de funciones. Las estructuras de coordinación zonal, las cuales albergan las oficinas de elegibilidad, son los brazos ejecutores de la autoridad central. Cada oficina tiene un área de admisibilidad, elegibilidad, presentación y archivo; y un área para la administración. Cada una de ellas ejecuta funciones de determinación de la condición de persona refugiada y elabora informes técnicos para la comisión de elegibilidad que se encuentra en Quito. Actualmente, también se discute la posibilidad de descentralizar las comisiones de elegibilidad en algunas provincias.

El procedimiento descentralizado facilita el servicio a la población que a menudo es vulnerable y cuyos recursos económicos no le permiten trasladarse a la capital. La descentralización fortalece las capacidades de tramitación y aumenta el acceso a la protección.

#### **El Equipo para Situaciones Migratorias Especiales - ESME**

En **Costa Rica**, con el fin de garantizar una respuesta multisectorial a los diferentes tipos de necesidades de las personas extranjeras (solicitantes de la condición de persona refugiada vulnerables, víctimas de trata de personas, niñas o niños no acompañados, personas sobrevivientes de violencia sexual o de género, etc.), las autoridades establecieron el "Equipo para Situaciones Migratorias Especiales" (ESME). El ESME analiza los casos de manera conjunta, solicita asistencia y coordina con otras unidades de la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME); asumiendo así una coordinación interinstitucional. A través de los procesos correspondientes, se fortalecen las capacidades institucionales y se permite la detección de situaciones que requieren de una intervención humanitaria inmediata; así como la referencia del caso a la institución más adecuada para su atención. El ESME está compuesto por diferentes departamentos de la DGME, los cuales tienen responsabilidades predefinidas en un marco de cooperación e intervención conjunta.

De ser necesario, el ESME puede coordinar con otras instituciones gubernamentales y no gubernamentales, con el "Equipo de Respuesta Inmediata", así como cualquier otra instancia que permita garantizar los derechos de las personas que se benefician de las intervenciones brindadas por el ESME.

## 2.4. Avances regionales

A nivel regional, varias iniciativas dirigidas a fortalecer la cooperación entre Estados y otros actores llamados a brindar protección internacional fueron adoptadas. Por ejemplo, el foro de CONARE del MERCOSUR y Estados asociados (**Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela**) fue reconocido como un espacio regional clave para la discusión de estándares de protección de personas refugiadas y la coordinación de iniciativas. El foro, que se reúne periódicamente varias veces al año, adoptó pasos importantes para avanzar en la armonización de estándares y prácticas, como la creación de un registro común de intérpretes voluntarios para ser utilizado por medio de acceso remoto; la creación de módulos de capacitación sobre la determinación de la condición de persona

refugiada; y el intercambio regional de información estadística y de otro tipo relacionada con la tramitación de casos; con el fin de mejorar la gestión de casos y las respuestas de protección. Un foro de cooperación similar, el cual facilita el intercambio de buenas prácticas en el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada, existe entre las Comisiones Nacionales de Refugiados de la subregión mesoamericana (**Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, El Salvador, Panamá** e incluyendo a **República Dominicana**), el cual cuenta con el apoyo del **SICA** y el **ACNUR**.



*La Asociada de Terreno del ACNUR Rosa García habla con Elsa\*, Eduan\* y su familia en uno de los albergues financiados por el ACNUR. Elsa\* huyó de Honduras con su esposo y sus cinco hijos luego de que miembros de la pandilla amenazaran con matarlos. © ACNUR/Sebastian Rich \* Los nombres fueron cambiados por razones de protección*

En el **Caribe**, el establecimiento de las Consultas Migratorias del Caribe (CMC) favoreció el diálogo, el intercambio y el entendimiento común respecto de la protección de personas refugiadas en movimientos marítimos mixtos, con un énfasis particular en la identificación con fines de protección, recepción, alternativas a la detención, determinación de la condición de persona refugiada y la creación o fortalecimiento de sistemas de asilo.

Adicionalmente, la puesta en marcha del Ecosistema de Registro y Manejo de Identidad de la Población (PRIMES, por sus siglas en inglés) se está desarrollando para mejorar la colaboración entre la sociedad civil, el ACNUR y posibles actores gubernamentales en la prestación actual de los servicios de protección. Esta puesta en funcionamiento está mejorando la calidad, la eficiencia, la integridad y la coordinación en la ejecución.

En el contexto de la **Conferencia Regional sobre Migración**, los países adoptaron directrices regionales para fomentar la identificación de migrantes y personas necesitadas de protección internacional con el apoyo técnico del ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Los Estados también han empezado a reunirse en las **Mesas Redondas Regionales de la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (QAI)** con el fin de discutir preocupaciones comunes e intercambiar buenas prácticas en el manejo de casos y estrategias para reducir los casos pendientes. Esto con el fin de fortalecer el acceso a la protección y los procedimientos, el registro y la referencia de casos, y la atención especial a vulnerabilidades y personas en riesgo.

Se fomentó la cooperación regional más allá de la referencia geográfica del PAB, con el fin de incluir también a Canadá y los Estados Unidos de América. En el 2015, el proyecto cuadripartito (**Canadá, EE. UU., México y ACNUR**) de desarrollo de capacidades fue creado para mejorar la cooperación en temas de RSD y aumentar la capacidad; y estaba dirigido inicialmente al sistema de asilo de México. En el 2016, un plan de acción conjunto revisado contenía varias actividades para fortalecer aún más la toma de decisiones en los procedimientos de primera instancia en México, por ejemplo se realizaron misiones de investigación a El Salvador y Honduras, y talleres sobre la determinación de la condición de persona refugiada (RSD) para los nuevos oficiales de elegibilidad de la COMAR. En los últimos dos años, se realizaron otras misiones de investigación de información de país de origen (COI, por sus siglas en inglés) a El Salvador y Honduras, las cuales involucraron a todas las partes del proyecto, y tuvieron como resultado un informe público de información de país de origen (COI) publicado por la Comisión de Inmigración y del Estatus de Refugiado de Canadá (IRB por sus siglas en inglés). Otros países en América latina y el Caribe fueron apoyados en sus esfuerzos para desarrollar sus capacidades en el proceso de determinación de la condición de persona refugiada (RSD) los cuales empezarán en 2018.

Además, varias instituciones académicas, clínicas legales, oficinas de las defensorías de los pueblos y organizaciones de la sociedad civil, lanzaron la **Red de Apoyo Legal para los Refugiados de las Américas (RALRA)** con el fin de multiplicar las intervenciones de apoyo legal a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas<sup>68</sup>.

## 2.5. Desafíos identificados en las consultas regionales y temáticas

### 2.5.1. En lo que respecta al de “Asilo de Calidad”, los siguientes desafíos fueron identificados:

- La necesidad de mejorar la interpretación de la definición ampliada incluida en la Declaración de Cartagena para aquellos países que la han incorporado en su legislación nacional y garantizar su implementación efectiva;
- La limitada representación legal gratuita y de oficio para apoyar a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas en las diferentes fases del procedimiento;
- El limitado balance entre solicitudes expeditas y procedimientos abreviados para solicitudes fraudulentas o manifiestamente infundadas y el respeto a las garantías del debido proceso;
- Plazos extremadamente estrictos para la presentación de las solicitudes de determinación de la condición de persona refugiada, lo cual puede conllevar a un riesgo de devolución y negación del derecho a solicitar y recibir asilo;
- La no institucionalización de servicios de interpretación de calidad que garanticen imparcialidad, profesionalismo y flexibilidad para responder al incremento de personas de distintas nacionalidades que solicitan la condición de persona refugiada en la región;
- Limitaciones en los procedimientos independientes de revisión de segunda instancia que garanticen una revisión imparcial de las decisiones negativas y fortalezcan las garantías del debido proceso para las personas refugiadas y solicitantes de la determinación de la condición de persona refugiada.

68 RALRA fue establecida en mayo de 2017. Está basada en cuatro pilares: formación sobre protección de personas refugiadas; investigación sobre derecho de refugiados; litigio estratégico; y orientación, asesoría y representación legal. Puede obtener más información en su sitio web: [www.ralra.org](http://www.ralra.org).

*2.5.2. En lo que se respecta al “Registro y la documentación”, los siguientes desafíos fueron identificados:*

- Sistemas de registro obsoletos que deben actualizarse y adaptarse a las nuevas realidades de la región, en términos de aumento de las capacidades para recopilar información y gestionar los casos;
- Se debe mejorar la interoperabilidad entre las autoridades competentes de la determinación de la condición de persona refugiada y de migración con el fin de otorgar mejor protección a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas, así como una mayor seguridad y control por parte del Estado;
- Documentación tardía e inadecuada brindada a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas, la cual debería ser adecuada y oportuna desde el primer contacto con las autoridades hasta el final del caso.

*2.5.3. En lo que respecta a las “Fronteras solidarias”, los siguientes desafíos fueron identificados:*

- Acceso limitado al procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada en las fronteras, principalmente en los puestos fronterizos terrestres, en aeropuertos y en el mar. Necesidad de capacitar a los oficiales de migración, brindar información a los posibles solicitantes de la condición de persona refugiada y emitir la documentación;
- Limitaciones persistentes en los mecanismos de identificación temprana y referencia, y en el establecimiento de los SOP para la identificación de perfiles de protección para las personas necesitadas de protección internacional, con especial atención a niñas y niños no acompañados, mujeres en riesgo y otros grupos vulnerables.



*Una familia de personas refugiadas hondureñas entra en el pueblo de La Técnica, Guatemala, un lugar de paso popular para ingresar a México, para las personas refugiadas en su camino a solicitar asilo. © ACNUR/Tito Herrera*



## 2.6. Prioridades

### 2.6.1. En lo que respecta al “Asilo de Calidad”, se garantizará lo siguiente:

- La mejora de los sistemas de asilo a través del QAI, el fortalecimiento de las capacidades institucionales para responder a los nuevos y mayores desafíos en términos de estructuras adecuadas, el desarrollo de capacidades continuo de profesionales y la mejora en la gestión de casos;
- La provisión de información sobre los procedimientos, orientación y asesoría legal gratuita para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas (incluyendo procedimientos de protección especial fuera del sistema de asilo, como medidas alternativas de admisión y estancia o formas complementarias de protección) sobre la duración y los plazos, derechos y deberes y expectativas para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada en un idioma que puedan entender; garantizando entrevistas individuales y confidenciales, así como decisiones informadas;
- El establecimiento de mecanismos interdepartamentales o interministeriales para la identificación temprana y la atención de casos con necesidades especiales de protección, como niñas, niños y adolescentes no acompañados, mujeres en riesgo, personas sobrevivientes de violencia sexual y de género, víctimas de trauma, víctimas de trata de personas, personas lesbianas, gais, bisexuales, transgénero e intersexuales (LGBTI), u otros casos con graves vulnerabilidades;
- La revisión de legislación, reglamentos u otras normas administrativas para incluir la adopción y aplicación de la definición ampliada de refugiados de conformidad con la recomendación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984;
- La abolición o limitación de los plazos para presentar las solicitudes de determinación de la condición de persona refugiada, la eliminación de plazos irrazonables, el permitir la posibilidad de revisión o apelación de las potenciales decisiones de inadmisibilidad, la posibilidad de eventuales solicitudes tardías justificadas por las circunstancias individuales;
- La implementación de medidas dirigidas a garantizar el principio de confidencialidad en todas las etapas del procedimiento, incluyendo la facilitación de espacios adecuados y mecanismos que permitan entrevistas individuales de conformidad con las necesidades particulares de la persona solicitante, junto con la provisión de intérpretes calificados que respondan a las garantías de imparcialidad y profesionalismo;
- La institucionalización de la representación legal y el patrocinio o asistencia legal gratuita en todas las instancias del procedimiento, como una herramienta para fortalecer la justicia, respetar los derechos individuales, así como para agilizar los mecanismos de toma de decisiones y su fundamento;
- En aquellos países que implementan la detención administrativa de migrantes, es importante proporcionar alternativas a la detención para personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas, a través de albergues y centros de recepción y acogida, u otras medidas con atención a las necesidades específicas de las personas, la unidad familiar, y el respeto por los derechos humanos;
- El fortalecimiento de la cooperación técnica sur-sur, incluyendo espacios para el intercambio de buenas prácticas y programas de “hermanamiento” entre las autoridades competentes, en el marco de la responsabilidad compartida;
- La mejora de los mecanismos de apelación y revisión, garantizando su efecto suspensivo, y el acceso efectivo a los procedimientos de segunda instancia a través de autoridades especializadas e independientes que ejerzan funciones exclusivas de revisión judicial o administrativa.

### 2.6.2. En lo que respecta al “Registro y la documentación”, se garantizará lo siguiente:

- El desarrollo de sistemas de registro unificados entre las autoridades competentes de la determinación de la condición de persona refugiada y de migración con el fin de asegurar la interoperabilidad de la información, una mejor gestión de las solicitudes, mayor protección para las personas contra arrestos y retornos, así como la posibilidad de una emisión de documentación más expedita;
- El desarrollo e institucionalización de unidades especializadas de registro que garanticen una mejor coordinación entre todos los actores y una relación más cercana con las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas, permitiendo una mejor identificación de las necesidades y las vulnerabilidades;
- La desagregación de datos por edad, género y diversidad, con énfasis particular en las vulnerabilidades especiales de personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas, como las personas LGBTI, las personas sobrevivientes de trauma y de violencia sexual y de género, o niñas y niños no acompañados, con el fin de asegurar un seguimiento cercano, incluyendo la determinación del interés superior de la niñez, la reunificación familiar o el nombramiento de un tutor, o la asistencia específica según sus vulnerabilidades;
- La provisión de formularios de registro en diferentes idiomas con atención especial en destacar las necesidades de protección particulares de cada solicitante de la condición de persona refugiada, y en particular de las niñas, niños y adolescentes no acompañados respectivamente;
- La emisión expedita de documentación para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas, desde el primer contacto con las autoridades y de la presentación de la solicitud de determinación de la condición de persona refugiada; con el fin de garantizar la no devolución y el acceso a servicios y derechos básicos de estas personas;
- La omisión de la referencia a la condición de persona refugiada o solicitante de la condición de persona refugiada en la documentación emitida, para evitar casos de discriminación, xenofobia o simples limitaciones u obstáculos en el goce de derechos;
- La emisión de documentos de viaje de conformidad con las normas de la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO, por sus siglas en inglés) sobre documentos de viaje de lectura mecánica, con el fin de favorecer la libertad de circulación de las personas refugiadas en pleno respeto a los derechos y obligaciones que les pertenecen;
- La posibilidad de que la concesión de documentos de identidad, ya sean provisionales o definitivos, brinden la posibilidad de un acceso facilitado a los procedimientos de naturalización para las personas refugiadas, de conformidad con las indicaciones de la Convención de 1951 (artículo 34).

### 2.6.3. En lo que respecta a las “Fronteras solidarias”, se garantizará lo siguiente:

- La capacitación de los oficiales de inmigración que operan en las fronteras, incluso a través del uso de manuales y capacitaciones por video, para garantizar el respeto al derecho a solicitar asilo, a recibir las solicitudes o a referir los casos de manera oportuna a las autoridades competentes, asegurando el acceso al territorio, a la protección internacional y la no devolución;
- El fortalecimiento de las autoridades competentes de la determinación de la condición de persona refugiada de forma descentralizada por medio de un abordaje más cercano a las áreas fronterizas, y la posibilidad de recibir solicitudes, realizar entrevistas y tomar decisiones de manera descentralizada, más rápida y eficiente al multiplicar las respuestas de protección.

# SOLUCIONES INTEGRALES, COMPLEMENTARIAS Y SOSTENIBLES



© ACNUR/Ruben Salgado Escudero

### 3. Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles

#### 3.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

El capítulo 3 del PAB establece el programa “Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles” con el objetivo de alcanzar soluciones duraderas para las personas refugiadas, en particular para las poblaciones refugiadas de largo plazo en los países de acogida. El PAB hace referencia a las tres soluciones tradicionales: la integración local, el reasentamiento y la repatriación voluntaria; junto con otros programas de movilidad que pueden ser implementados de manera conjunta, coordinada y complementaria con el fin de alcanzar las soluciones más adecuadas y sostenibles para la totalidad de la población refugiada a través de una respuesta integral.

#### 3.2. Panorama general del progreso alcanzado a nivel nacional<sup>69</sup>

##### 3.2.1. Integración local

La integración local, entendida como una solución duradera e integral, implica múltiples dimensiones inextricablemente conectadas, incluyendo la dimensión legal, la socioeconómica y la sociocultural.

<sup>69</sup> Esta sección trata principalmente de los avances en el ámbito de las soluciones duraderas en los Estados de América Latina. Para el Caribe, los avances en esta área se encuentran en la Sección V del informe.

### a. La dimensión legal de la integración local

La dimensión legal se refiere al conjunto de normas que aplican a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de la persona refugiada que garantizan el goce efectivo de los derechos humanos en el país de acogida. El proceso de integración legal implica el otorgamiento de documentos que garanticen el acceso a derechos e, idealmente, lleven a la posibilidad de obtener la naturalización en el país de asilo.

- **Documentación y acceso a servicios básicos:**

Una serie de avances positivos han sido alcanzados en el área de registro y documentación de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada. Varios Estados han iniciado la buena práctica de evitar cualquier mención de la condición de persona refugiada o de la aplicación de regulaciones para las personas refugiadas en los documentos de identificación con el fin de prevenir la discriminación y limitaciones al goce de derechos (**Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Uruguay y Perú**).

Otros Estados están emitiendo documentos de identificación para las personas refugiadas que son similares, tanto en forma como en contenido, a aquellos de sus nacionales, (**Argentina, Ecuador, Guatemala**), evitando así la discriminación en el acceso a derechos.

Muchos países están entregando documentos provisionales a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada -incluyendo visas humanitarias- los cuales brindan acceso efectivo a derechos, incluyendo el derecho a trabajar y a servicios básicos (**Argentina**<sup>70</sup>, **Bolivia**<sup>71</sup>, **Brasil**<sup>72</sup>, **Chile**<sup>73</sup>, **Colombia**<sup>74</sup>, **Costa Rica**<sup>75</sup>, **Ecuador**<sup>76</sup>, **México**<sup>77</sup>, **Nicaragua**<sup>78</sup>, **Paraguay**<sup>79</sup> y **Uruguay**<sup>80</sup>).

Con el fin de facilitar el acceso a la documentación, diferentes países están emitiendo documentación sin costo alguno (**Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay**), mientras que en **Brasil** solo los documentos temporales son gratuitos.

**Brasil** ha incluido la posibilidad para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas de abrir una cuenta bancaria y de tener acceso a crédito dentro del territorio del Estado, independientemente de su condición legal. Recientemente, el Banco de Brasil creó agencias especializadas en São Paulo para ofrecer servicios a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada, aumentando así las opciones para esta población.

Un avance positivo a nivel del Gobierno local en varios países se relaciona con los servicios y la asistencia brindados a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada independientemente de su condición legal o disponibilidad de documentación. Este es el caso, por ejemplo, de las ciudades de Rio de Janeiro, São Paulo, Curitiba, Porto Alegre, Manaus y Rio Grande do Sul en **Brasil**, la provincia de Pichincha y la Municipalidad de Quito en **Ecuador**, la Ciudad de México en **México** y la Ciudad de Panamá en **Panamá**.

70 Arts. 42, 43 y 51 Ley General para el reconocimiento y protección de personas refugiadas (26,165) (2006).

71 Art. 35 Ley n.º 251 de protección a personas refugiadas (2012).

72 Art. 21 Ley n.º 9.474, que establece las condiciones para la implementación de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y las disposiciones relacionadas (1997).

73 Arts. 32 y 46 Ley n.º 20.430 que establece disposiciones para la protección de refugiados (2010).

74 Arts. 2.2.11.4.9 y 2.2.31.4.1 Decreto 1067 (2015).

75 Art. 54 Reglamento para Refugiados N° 36831-G.

76 Arts. 90, 91 y 100 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver *supra* nota 42.

77 Art. 52 Ley Mexicana de Migración (2011).

78 Art. 23 Ley n.º 655 de Protección a Refugiados (2008).

79 Art. 23 Ley General n.º 1938 sobre Refugiados (2002).

80 Art. 42 Ley n.º 18.076 Derecho al Refugio y a los Refugiados (2006), y Art. 19. Ley de Migración Ley N° 18.250 (2008).

**Documentación no discriminatoria para personas refugiadas**

En **Ecuador**, el Gobierno ha empezado a otorgar documentos de identidad a las personas no nacionales con residencia legal en el país, incluyendo a las personas necesitadas de protección internacional, con los mismos derechos que los documentos nacionales de identidad. Mientras que el periodo de validez es de dos años (y no de diez, como en el caso de los documentos de identidad nacionales), los documentos de identidad para los no nacionales incluyen la misma información y el mismo formato de los nacionales. Los documentos son emitidos por el Registro Civil de Ecuador. La práctica está basada en el principio de igualdad ante la ley entre los no nacionales y los nacionales de Ecuador tal y como lo establece la Constitución Nacional.

- **Residencia legal:**

Varios Estados hicieron un progreso importante en relación con la concesión de residencia legal a las personas refugiadas. Con el fin de facilitar su proceso de integración, algunos países otorgaron la residencia permanente a las personas refugiadas (**Bolivia**<sup>81</sup>, **Chile**<sup>82</sup>, **México**<sup>83</sup> y **Uruguay**<sup>84</sup>). **El Salvador y Panamá** facilitaron procedimientos para obtener la residencia permanente para las personas refugiadas. En otros países como **Argentina, Brasil**<sup>85</sup>, **Costa Rica**<sup>86</sup>, **Ecuador**<sup>87</sup>, **Nicaragua**<sup>88</sup> o **Panamá**<sup>89</sup> las personas refugiadas no pierden su condición cuando cambian de condición migratoria de una residencia temporal a una residencia permanente.

Adicionalmente, una serie de Estados han establecido procedimientos para que las personas refugiadas cambien su condición migratoria temporal a una residencia permanente (**Brasil, Costa Rica, Ecuador y El Salvador**).

Algunos países han anticipado el término inicial que establece el plazo para obtener la residencia permanente o la naturalización al momento de la presentación de la solicitud de la condición de persona refugiada, en contraposición a cuando se reconoce formalmente la condición de persona refugiada (**El Salvador**<sup>90</sup> y **Nicaragua**<sup>91</sup>).

Respecto a la naturalización, **Bolivia** ha reducido significativamente los costos para la naturalización de las personas refugiadas.

**Residencia legal estable otorgada a las personas refugiadas**

La condición de persona refugiada, según lo establecido en las Convenciones Internacionales, no debe ser entendida como una mera condición migratoria reconocida bajo el derecho nacional; una condición migratoria estable representa un componente esencial para la integración local efectiva de las personas refugiadas en el país de asilo, como parte de un esquema de protección más favorable. Varios países han concedido una condición migratoria estable a las personas refugiadas (**Bolivia, Chile, México y Uruguay**) la cual garantiza la residencia permanente en el país de acogida tras el reconocimiento de la condición de persona refugiada. Otros países han otorgado el permiso de residencia permanente después de un periodo requerido de residencia en el país (**Brasil, Ecuador, El Salvador y Costa Rica**).

81 Art. 46 Ley n.º 251 de Protección a Personas Refugiadas (2012).

82 Art. 45 Ley n.º 20.430 que establece disposiciones para la protección de refugiados (2010).

83 Art. 48 Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político (2011).

84 Art. 42 Ley n.º 18.076 Derecho al Refugio y a los Refugiados (2006).

85 Art. 1 Resolución Normativa n.º 10 (2003).

86 Art. 126 Ley General de Migración (2009).

87 Art. 91 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver *supra* nota 42.

88 Art. 29 Ley n.º 655 de protección a refugiados (2008).

89 Art. 93 Decreto n.º 5 (2018).

90 Art. 29 Ley n.º 655 de protección a refugiados (2008).

91 Art. 55 Decreto n.º 79 Reglamento de la Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas (2005).

## b. La dimensión socioeconómica de la integración local

La dimensión socioeconómica de la integración local implica la posibilidad de garantizar medios de vida adecuados, junto a una vía efectiva hacia la autosuficiencia para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas.

- **Acceso al empleo formal:**

La región ha mostrado importantes avances legislativos y buenas prácticas con respecto a documentación no discriminatoria, tanto para personas refugiadas como para solicitantes de la condición de persona refugiada, la cual garantiza acceso al empleo (**Argentina, Aruba, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Paraguay, Perú<sup>92</sup> y Uruguay<sup>93</sup>**) y el goce de derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo servicios básicos y programas de asistencia (**Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Ecuador y Guatemala**). Estas prácticas involucran iniciativas de responsabilidad social empresarial y la inserción de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada en el mercado laboral (**Brasil, Costa Rica, Argentina, Perú o Uruguay**), lo cual incluye información sobre búsqueda de empleo, capacitación vocacional, así como clases de idiomas, especialmente del país de acogida son logros clave en términos de integración local.

- **Acceso a Educación:**

Varios países han eliminado el requisito de constatar la condición migratoria para acceder a los servicios de educación, incluyendo los sellos de su país de origen (**Brasil, Cuba, México y Panamá**) o la convalidación de los títulos obtenidos en el país de origen (**Bolivia y Ecuador**). Algunos países promueven clases gratuitas para aprender el idioma del país de acogida con el fin de facilitar la integración local (**Argentina, Brasil y Ecuador**).

Tras una resolución del Ministerio de Educación, **Argentina** brinda un trato preferencial a estudiantes específicos (incluyendo a solicitantes de la condición de persona refugiada y personas refugiadas) en los procedimientos administrativos de matrícula. En **Uruguay y Costa Rica** las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas tienen acceso a la educación bajo las mismas modalidades que los nacionales.



Un profesor enseña a un grupo de jóvenes cómo reparar un motor en un taller de mecánica automotriz en el centro comunitario de la Ciudad de la Niñez y Adolescencia en Santa Ana, El Salvador. © ACNUR/Tito Herrera

- **Acceso a Vivienda:**

Algunos países están garantizando programas de vivienda para personas refugiadas (**Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay**) y solicitantes de la condición de persona refugiada (**Brasil**). Se brinda alojamiento y atención psicológica dando prioridad a niños, niñas y adolescentes (**Brasil, México**).

92 Art. 14 Ley del Refugiado de Perú n. ° 27891 (2002).

93 Ver las referencias a la legislación en las notas al pie de página del párrafo anterior "Documentación y acceso a servicios básicos".

- **Acceso a salud y seguridad social:**

En algunos países se concede a las personas refugiadas acceso a la seguridad social (**México y Argentina**), mientras que en otros países, las personas refugiadas tienen acceso en igualdad de condiciones a los servicios de salud pública (**Argentina, Brasil, Costa Rica y Uruguay**). En **Cuba** tanto las personas solicitantes de la condición de persona refugiada como las refugiadas tienen acceso gratuito a los servicios de salud pública.

Adicionalmente, varios países han adoptado mecanismos para referir a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada a programas locales con el fin de evitar las duplicidades y garantizar una asistencia efectiva (**Brasil, Costa Rica y Ecuador**). En este sentido, se han creado sistemas oficiales para informar a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada sobre sus derechos y los servicios a los que pueden acceder.

En ciertos países, las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas, forman parte de los diagnósticos participativos para determinar la efectividad de los procesos de integración en los países de acogida (**Argentina, Costa Rica, Guatemala y Panamá**). En **Brasil**, el Ministerio de Trabajo y su Observatorio de las Migraciones Internacionales, en coordinación con la Cátedra Sergio Vieira de Mello y el Ministerio de Justicia, y con el apoyo del ACNUR, desarrollaron un proyecto para conocer las condiciones de vida de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada, y para definir una estrategia nacional para su integración local.

Las medidas de descentralización y coordinación entre las municipalidades y los gobiernos locales han sido consideradas como elementos fundamentales para satisfacer mejor las necesidades de las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas respecto de la integración. Algunos gobiernos locales promueven políticas y programas inclusivos relacionados con el acceso a la vivienda y la salud pública en favor de las personas migrantes, solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas (la provincias de Pichincha y Quito en **Ecuador**; São Paulo en **Brasil**; San Luis en **Argentina**). Estas municipalidades tomaron medidas para entregar documentos personales de manera expedita con el fin de garantizar que las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada puedan tener acceso a subsidios sociales y oportunidades de aprendizaje. **Chile** también ha adoptado políticas para facilitar el acceso a programas de salud, trabajo y vivienda a las personas refugiadas y solicitantes de refugio a través de los gobiernos locales.

#### El programa “Vivir la Integración”

A través del programa “Vivir la Integración”, el Gobierno de **Costa Rica**, en colaboración con el ACNUR y otras instituciones otorgan a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada una serie de servicios y capacitaciones dirigidas a mejorar las capacidades para el empleo, el acceso al empleo, incluyendo apoyo para establecer sus propios negocios. El propósito del programa es promover la integración social y económica de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada a través de alianzas público-privadas. Las empresas privadas participantes reciben un reconocimiento anual por parte del Gobierno y el ACNUR. Un convenio fue firmado entre el Ministerio de Trabajo y el ACNUR, con el objetivo de incluir a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada en el mercado laboral. El acuerdo prevé una estrecha colaboración en el desarrollo de actividades que fomenten iniciativas relacionadas con el acceso al empleo gestionadas por el Ministerio.

*“Recibimos mucho apoyo como refugiados y somos personas muy trabajadoras. La ayuda que mi familia recibió nos permitió superar los obstáculos cuando llegamos”.*

*Ricardo, Refugiado colombiano en Costa Rica*

**Modelo de Gestión: Casa de Movilidad Humana en Quito**

La Casa de Movilidad Humana es una iniciativa del Gobierno local creada para apoyar acciones sociales, económicas y productivas, estableciendo programas para personas que participan en los movimientos y sus familias, para el goce efectivo de sus derechos humanos. Esta iniciativa contribuye a la integración en la medida en que garantiza que las personas que participan en los movimientos son guiadas en el acceso a diferentes servicios a través de instituciones específicas públicas y privadas. Asimismo, promueve la práctica de actividades artísticas, culturales y recreativas, incluyendo la interacción entre las comunidades locales y las personas que participan en los movimientos.

**c. La dimensión sociocultural de la integración local**

La dimensión sociocultural de la integración está basada en la creación de un sentimiento de inclusión, pertenencia y participación social en la comunidad de acogida, sin renunciar a la cultura propia. Las buenas prácticas en este ámbito incluyen proyectos dirigidos a la integración de las personas de interés en la comunidad local a través de eventos culturales y varias formas de capacitación para fortalecer las capacidades personales.

Una serie de países están implementando proyectos para concientizar a las comunidades de acogida sobre la situación y las necesidades de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada, y para promover la participación de las comunidades de acogida en actividades que fomenten la integración local (**Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador y México**).

La creación de la Cátedra Sergio Vieira de Mello en varios países del Cono Sur a través de la Asociación de Universidades Grupo de Montevideo es una buena práctica para fomentar la sensibilización en torno a las necesidades y desafíos de protección de las personas refugiadas en la subregión (**Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, Paraguay y Uruguay**). Otros países promueven capacitaciones para maestros de escuelas y directores con el fin de crear un ambiente inclusivo (**Costa Rica y México**). También se organizan varios eventos culturales e iniciativas de capacitación con el fin de fortalecer las habilidades personales de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada y mejorar su proceso de integración (**Costa Rica y Ecuador**).

**La Semana de la Movilidad Humana en el Gobierno de Pichincha, Ecuador y en San José, Costa Rica**

El Gobierno local de Pichincha en **Ecuador** ha organizado la Semana de la Movilidad Humana, invitando a la ciudad a crear espacios de reflexión sobre temas de migración y acceso efectivo a derechos a favor de las personas migrantes, refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada en la comunidad. Durante esta semana, el Gobierno local promueve una serie de actividades, incluyendo campañas de información, eventos culturales y artísticos, diálogos sociales y ferias de negocios.

Este también es el caso del *Festival IntegrArte* en San José, **Costa Rica**, en el que instituciones gubernamentales y entidades privadas, en colaboración con el ACNUR, promueven la interacción de actividades culturales y artísticas de Costa Rica y los países de origen de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada.

**3.2.2. El programa “Ciudades solidarias”**

El programa de Ciudades Solidarias (CoS, por sus siglas en inglés) se deriva de las recomendaciones identificadas por los Estados bajo el Plan de Acción de México de 2004 y reconfirmadas en el 2014 por el PAB. El programa busca promover y reconocer los esfuerzos existentes de los gobiernos locales dirigidos a mejorar la protección e integración



de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada. La iniciativa fue renovada recientemente mediante un mecanismo de premios (de estímulos, distinciones) del ACNUR, según el cual los Gobiernos locales (ciudades, municipios y provincias) que están oficialmente reconocidos como “Ciudades solidarias” reciben un “Sello” oficial. Con miras a este objetivo, se han desarrollado diez criterios para evaluar las solicitudes. Varias ciudades y municipalidades han implementado prácticas interesantes de integración (São Paulo, **Brasil**; Quito y la Provincia de Pichincha, **Ecuador**; la Ciudad de México, **México**).

#### El programa “Ciudades solidarias”

##### *El Convenio Marco de Colaboración entre el ACNUR y la Ciudad de México (México)*<sup>94</sup>:

El convenio busca fomentar la inclusión de personas refugiadas, solicitantes de la condición de persona refugiada y beneficiarias de protección complementaria en los programas de seguridad social brindados por la ciudad; y habilitar la creación y desarrollo de acuerdos específicos con los departamentos relevantes del Gobierno local. La Ciudad de México también expresó su voluntad de promover las Ciudades Solidarias al compartir sus buenas prácticas en los foros relevantes.

##### *São Paulo ciudad solidaria (Brasil):*

El proyecto fue explícitamente diseñado para personas migrantes y refugiadas, estableciendo una coordinación transversal e intersectorial para garantizar el acceso a los derechos económicos, sociales y culturales. La ciudad otorga servicios públicos gratuitos a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada, independientemente de su estatus migratorio.

##### *El programa “Quito ciudad inclusiva” (Ecuador):*

Este programa basado en los derechos humanos fue desarrollado en torno al principio de inclusión, reconociendo a las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada como titulares de derechos a través de un enfoque de edad, género y diversidad. Basado también en el principio de corresponsabilidad, este programa aprovecha la articulación e interacción de instituciones públicas y privadas, el sistema de protección de derechos de las municipalidades, basado en las políticas nacionales y locales, y el rol central de la sociedad civil.

### 3.2.3. Reasentamiento Solidario

El programa de reasentamiento solidario representó uno de los componentes más innovadores del Plan de Acción de México de 2004, y una solución alternativa para las personas refugiadas, de conformidad con el principio de responsabilidad compartida. En **Uruguay**, los programas de reasentamiento solidario han beneficiado tanto a personas refugiadas colombianas como centroamericanas. Varios países han implementado programas de reasentamiento para personas refugiadas provenientes de países en conflicto, incluyendo conflictos internos (**Argentina, Brasil, Chile, y Uruguay**<sup>95</sup>).

Personas sirias han sido reasentadas a través del sistema de visas humanitarias y gracias al apoyo en el proceso de recepción de la sociedad civil, los particulares y los Gobiernos locales (**Brasil y Argentina**). En **Chile**, las autoridades desarrollaron también un programa de reasentamiento solidario para personas refugiadas provenientes de Líbano.

Adicionalmente, algunos países ingresaron al “Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes” (ERCM, por sus siglas en inglés) en mayo de 2017, como un medio para consolidar programas sostenibles y centrados en la protección (**Argentina, Brasil y Chile**<sup>96</sup>). El ACNUR ofreció apoyo técnico para el desarrollo de modelos de patrocinio comunitario adaptados al contexto de cada país, con contribuciones del ERCM y la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados (GRSI, por sus siglas en inglés).

94 Firmar Convenio CDMX y ACNUR para ampliar asistencia social a refugiados, Agosto de 2017, disponible en: <http://sds.cdmx.gob.mx/comunicacion/nota/firman-convenio-cdmx-y-acnur-para-ampliar-asistencia-social-refugiados>.

95 Solo en 2017, Argentina recibió 167 personas refugiadas sirias, Chile recibió 66 y Uruguay recibió 16 personas refugiadas de El Salvador.

96 Ver el Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes, disponible en inglés en: <http://reporting.unhcr.org/node/15495>.

Los gobiernos locales, la sociedad civil y las organizaciones confesionales están desempeñando una función importante en la ampliación de oportunidades de reasentamiento en el Cono Sur al convertirse en patrocinadores de personas refugiadas, brindando asistencia después de la llegada y desarrollando redes comunitarias para apoyar la integración local. El ACNUR apoya varias iniciativas para mejorar las redes de patrocinio y explorar oportunidades de financiamiento alternativas y contribuciones del sector privado<sup>97</sup>.

**Costa Rica** adoptó el Mecanismo de Protección en Tránsito (PTA, por sus siglas en inglés)<sup>98</sup>, un mecanismo de evacuación humanitaria de los países del Norte de Centroamérica para facilitar el tránsito de personas necesitadas de protección internacional hacia un tercer país. A través del Mecanismo Regional de Traslado de Refugiados (RRTM, por sus siglas en inglés), **Trinidad y Tobago** también implementó un mecanismo para la reubicación temporal de personas refugiadas desde otros países del Caribe, mientras se completan los procedimientos previos del reasentamiento al país de destino<sup>99</sup>.



Husam y su esposa Hadil en su restaurante en Santiago. © ACNUR/Magui Masseroni

#### El “Programa Siria”<sup>100</sup>

**Argentina** introdujo un programa de visas humanitarias en el 2014, basándose en la experiencia de su programa de reasentamiento solidario. Sus beneficiarios son personas de nacionalidad siria y sus familias, o personas de nacionalidad palestina que habitualmente residen o han residido en Siria y han recibido asistencia de UNRWA<sup>101</sup>, y que han sido afectadas por el conflicto armado en Siria. Es el primero de su tipo en la región dado que es un programa de patrocinio comunitario de refugiados en el cual patrocinadores individuales (familias de acogida, organizaciones de la sociedad civil o autoridades municipales) brindan vivienda y sustento básico durante doce meses o menos, cuando las personas refugiadas logren la autosuficiencia. Las personas refugiadas también se benefician de un apoyo institucional especial, así como de programas sociales del Gobierno para facilitar su integración bajo las mismas condiciones que los nacionales argentinos. Este programa se basa en una articulación política e interministerial y en alianzas entre la sociedad civil, individuos particulares, así como Gobiernos federales y locales. Gracias a este programa, las personas refugiadas han llegado a diferentes provincias de toda Argentina. El ACNUR ha estado apoyando el “Programa Siria” de Argentina a través del ERCM desde el 2017.

### 3.3. Avances regionales

En seguimiento a una solicitud expresamente planteada en el Plan de Acción de México del 2004, el PAB recomendó fortalecer los programas de formación existentes tales como el “Curso Regional sobre Derecho

97 Más de 150 oficiales han participado en varias capacitaciones organizadas por el ACNUR respecto de la identificación y tramitación de casos, controles de seguridad y patrocinios comunitarios, incluyendo una visita de estudio a Canadá para las contrapartes gubernamentales de Argentina, Brasil y Chile en Mayo de 2017.

98 Ver § 4.2.2.

99 Ver § 5.2.4.

100 El Programa Siria, disponible en: <http://www.migraciones.gov.ar/programasiria/>.

101 La Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en Oriente Próximo (UNRWA, por sus siglas en inglés)

Internacional de Refugiados”, con la coordinación del ACNUR. Los Cursos XIII (2015), XIV (2016) y XV (2017) fueron impartidos en Curazao, Trinidad y Tobago y Aruba, con la participación de autoridades gubernamentales de toda América Latina y el Caribe. Todas las ediciones llevaron al intercambio de experiencias y desafíos sobre la protección de personas refugiadas, en contextos subregionales. Se sostuvieron discusiones respecto de varios temas, incluyendo soluciones duraderas, estrategias y buenas prácticas de integración y reasentamiento.

En Mayo de 2016, la Municipalidad de Porto Alegre, en **Brasil**, acogió la primera reunión regional de “Ciudades Campeonas” en la integración local de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada<sup>102</sup>. Asimismo, en agosto de 2016, la Municipalidad de Quilicura, en **Chile**, organizó un seminario internacional sobre “Migrantes y Refugiados: Derechos Humanos y Gobiernos Locales”, el cual reunió alrededor de 250 participantes<sup>103</sup>. Estos eventos mejoraron el intercambio de información y la coordinación entre las municipalidades respecto de la recepción, integración e inclusión de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada. En estas ocasiones, los Gobiernos locales también promovieron el diseño de estándares comunes y criterios para conceder el reconocimiento de “Ciudad Solidaria”.

De acuerdo con la recomendación del PAB sobre desarrollar políticas públicas inclusivas para las personas refugiadas y fortalecer los programas de integración local; algunos gobiernos, en coordinación con el ACNUR, realizaron estudios socioeconómicos entre el 2015 y el 2017 con el fin de recopilar datos sobre los perfiles de las personas refugiadas, identificar mejor las necesidades y oportunidades, y, por lo tanto, fortalecer las estrategias de integración local (**Argentina, Bolivia, Chile, Perú y Uruguay**). Algunos países también llevaron a cabo estudios de mercado para identificar oportunidades de inserción laboral y autoempleo para las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada, y para garantizar un enfoque de mercado en los programas de medios de vida (**Argentina, Chile y Perú**).

### 3.4. Desafíos identificados en las consultas regionales y temáticas

Durante las consultas regionales y temáticas, se destacaron los desafíos persistentes respecto de las diferentes dimensiones y tipos de soluciones duraderas discutidas.

#### 3.4.1. Respecto a la documentación y el acceso a derechos:

- Los altos costos para cambiar de categoría migratoria, especialmente para las familias numerosas;
- Las discrepancias en la documentación otorgada a las personas solicitantes en contraposición a la de las personas nacionales lo cual conduce a la discriminación;
- Los largos periodos de espera para obtener la residencia permanente;
- La falta de información y de cooperación interinstitucional sobre la documentación y la condición de persona refugiada, tanto en el sector público como en el privado;
- Se expresaron preocupaciones sobre el hecho de que la naturalización no debería representar la única opción para garantizar la realización efectiva de los derechos y el acceso a servicios;

<sup>102</sup> Incluyendo la participación de representantes de las Municipalidades de Quilicura (Chile), Desamparados (Costa Rica), Porto Alegre y Curitiba (Brasil), así como el personal de las oficinas del ACNUR en dichos países.

<sup>103</sup> Incluyendo la participación de representantes de las Municipalidades de los Chiles, Upala y Desamparados (Costa Rica); São Paulo, Curitiba y Porto Alegre (Brasil); Mérida (España); y Houston (EE. UU.), otras instituciones gubernamentales, organizaciones internacionales (incluyendo el ACNUR), embajadas, organizaciones de la sociedad civil y la academia.

- Las barreras prácticas que limitan el acceso al empleo formal, seguro y digno, lo cual afecta particularmente a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada;
- Los serios desafíos para acceder a vivienda digna, segura y adecuada, servicios básicos, particularmente para mujeres cabezas de familia, que se desplazan solas, y son responsables del cuidado de sus niñas y niños;
- La discriminación y el estigma, particularmente con respecto a garantizar empleos seguros, prevenir la explotación y la discriminación salarial, y prevenir y garantizar la protección en los casos de trata de personas; casos de discriminación, estigmatización y xenofobia en las comunidades locales;
- El número limitado de programas estatales para el autoempleo de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada que las transformen en agentes de cambio, con una fuerte participación del sector privado a través de esquemas de responsabilidad social empresarial.

#### *3.4.2. Respecto al reasentamiento solidario:*

- Los altos costos del reasentamiento y las dificultades para reasentar numerosas personas refugiadas sirias en aquellos países de asilo que ya se encuentran acogiendo un número significativo de personas refugiadas;
- Las barreras idiomáticas de las personas refugiadas provenientes de Siria o de África; la falta de información sobre el país de asilo; la necesidad de brindar más apoyo a las familias que acogen personas refugiadas; la necesidad de mejorar la convalidación y el reconocimiento de los diplomas; y el empleo en condiciones poco dignas o precarias.

#### *3.4.3. Respecto a las vías legales alternativas para la admisión:*

En algunos escenarios específicos, principalmente en casos de flujos de salida intrarregionales, para evitar la no devolución, algunos países de la región concedieron residencias temporales o permisos humanitarios a las personas que, aunque podrían haber tenido necesidades de protección internacional, decidieron no presentar una solicitud de determinación de la condición de persona refugiada. Si bien estas medidas protegen de la expulsión y de la deportación, y aseguran la admisión regular y la estancia en el territorio, no incluyen sin embargo, arreglos de protección permanentes y orientados a soluciones; ni las garantías de derechos humanos de conformidad con los estándares nacionales y regionales de protección de personas refugiadas. Asimismo, el uso de estas medidas debe ser sin perjuicio del derecho a solicitar y recibir asilo, particularmente en el caso de los permisos de residencia no renovables.

### **3.5. Prioridades**

Durante las consultas regionales y temáticas, una serie de prioridades fueron destacadas como un camino a seguir en la implementación del PAB.

#### *3.5.1. Respecto a la integración legal:*

- Otorgar documentación tanto para personas refugiadas como solicitantes de la condición de persona refugiada, que garantice el acceso a derechos socioeconómicos y servicios básicos, como salud, educación y empleo;

- Consolidar los sistemas de registro y documentación de modo que sean expeditos, individualizados, gratuitos y renovables a largo plazo, sin hacer referencia al estatus individual;
- Simplificar los procedimientos de cambio de condición migratoria de residencia temporal a residencia permanente, incluyendo —cuando sea solicitado— el facilitar los procesos de naturalización a través de procedimientos simples, accesibles y de bajo costo.

### 3.5.2. Respeto a la integración socioeconómica:

- Implementar y reforzar las alianzas público-privadas estratégicas y sostenibles, con la participación de la sociedad civil, las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada;
- Sensibilizar a las comunidades locales sobre la situación y dificultades experimentadas por las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada, con el fin de combatir las prácticas discriminatorias y la exclusión social;
- Adoptar o fortalecer programas que promueven la inclusión de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada en los sistemas nacionales de lucha contra la pobreza;
- Promover políticas públicas inclusivas, dirigidas tanto a las personas refugiadas como a las solicitantes de la condición de persona refugiada, basadas en los derechos humanos y con enfoque de edad, género y diversidad, incluyendo a las personas LGBTI, mujeres víctimas de trata, niños, niñas, adolescentes y personas indígenas;



Rosa\*, 36 años de edad, de El Salvador, junto a su hijo en el trabajo en una panadería en Chiapas, México. ©ACNUR/Markel Redondo  
\* Su nombre verdadero ha sido cambiado por razones de protección.

- Luchar contra la explotación laboral, el trabajo precario e informal, y promover el acceso efectivo a actividades regulares generadoras de ingresos con seguro social, en colaboración con el sector privado;
- Promover el acceso a programas gubernamentales, en igualdad de condiciones que los nacionales, que favorezcan la capacitación vocacional para que las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada busquen empleo y/o autoempleo; y promover el acceso a servicios bancarios;
- Garantizar el acceso a la educación y estudios universitarios, y promover la convalidación y homologación de títulos obtenidos en el país de origen.

### *3.5.3. Respeto a la integración sociocultural:*

- Sensibilizar a las comunidades locales sobre las dificultades experimentadas por las personas refugiadas a través de eventos culturales, incluyendo los espacios culturales ya existentes, y con la participación de las personas refugiadas y comunidades de acogida; crear espacios para la participación de las personas refugiadas en las políticas públicas que afectan sus vidas;
- Promover la capacitación y la sensibilización de los funcionarios públicos, en particular a nivel local; y fomentar la coordinación interministerial entre los gobiernos nacionales y locales, así como la interacción con los actores públicos y privados;
- Apoyar iniciativas que muestren evidencias concretas de cómo contribuyen las personas refugiadas al desarrollo y la riqueza de la economía local;

### *3.5.4. Respeto a los programas de reasentamiento:*

- Consolidar y ampliar los programas de reasentamiento para personas refugiadas provenientes de diferentes regiones; continuar explorando y desarrollando, dentro de la región, todas las oportunidades existentes para el reasentamiento, a través del aumento de cuotas;
- Alentar a los países desarrollados a contribuir en los programas de reasentamiento con más recursos económicos y humanos, garantizando su sostenibilidad y mejorando la coordinación binacional, regional e internacional, de conformidad con el principio de responsabilidad compartida;
- Realizar evaluaciones y valoraciones sobre la efectividad de los programas de reasentamiento, incluyendo las necesidades de reajustes; promover políticas que garanticen criterios claros para un reasentamiento integral, desde la identificación de los candidatos;
- Coordinar iniciativas de reasentamiento con la sociedad civil y las familias de acogida para prepararlas para la llegada de las personas refugiadas; brindar apoyo psicológico e información sobre el país de asilo a las personas reasentadas; promover la coordinación intersectorial, incluyendo a la sociedad civil y al sector privado.

# SOLIDARIDAD CON EL TRIÁNGULO NORTE DE CENTROAMÉRICA

## 4. Solidaridad con el Triángulo Norte de Centroamérica

### 4.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

El capítulo 4 del PAB sobre Solidaridad con el Norte de Centroamérica (NCA)<sup>104</sup> destaca la necesidad de implementar acciones regionales para prevenir el desplazamiento, proteger las víctimas y buscar soluciones duraderas. El PAB insta a los países de tránsito, de origen y de destino a tomar medidas, y enfatiza la importancia de incluir mecanismos de coordinación para garantizar la coherencia y la fortaleza. El Capítulo IV incluye los siguientes tres programas:

- El Programa “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”: con el fin de establecer un sistema común para el análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre el desplazamiento en Centroamérica”<sup>105</sup>;
- El Programa “Prevención”: para fortalecer los mecanismos nacionales de protección y asistencia a las poblaciones en situaciones de vulnerabilidad<sup>106</sup>;
- El Programa de “Tránsito Digno y Seguro”: para mejorar el acceso a los procedimientos diferenciados y de calidad para la determinación de la condición de persona refugiada y para difundir y tomar

104 Mientras que el ‘Triángulo Norte de Centroamérica’ es el término adoptado en el Capítulo Cuatro del Plan de Acción de Brasil, el ‘Norte de Centroamérica’ es la referencia geográfica comúnmente aceptada en los últimos años y, como tal, se utilizará en esta sección.

105 Será realizado en el marco del convenio de cooperación entre el SICA y el ACNUR, y servirá para orientar las políticas públicas y la coordinación y cooperación regional.

106 Este programa incluye acciones como el diseño y puesta en práctica de protocolos de registro de víctimas y personas desplazadas; la coordinación con las instituciones de derechos humanos y con las instancias estatales competentes responsables del bienestar (atención) de las niñas y niños retornados o deportados y reunidos reunificados con sus familias; el desarrollo e implementación de programas de atención a las víctimas de la violencia perpetrada por grupos del crimen organizado; y la provisión de capacitación y mayores recursos humanos y financieros para las instituciones nacionales de protección de las mujeres y la niñez.

en cuenta la “Nota de Orientación del ACNUR sobre las Solicitudes de la Condición de Refugiado relacionadas con las Víctimas de Pandillas Organizadas”<sup>107</sup>; con el fin de promover áreas fronterizas más seguras<sup>108</sup>.

## 4.2. Panorama general del progreso alcanzado

Desde la adopción del PAB, se han iniciado varios procesos sobre la situación del NCA que han resultado en nuevos y renovados compromisos. Los Gobiernos de **Belice**<sup>109</sup>, **Canadá**, **Costa Rica**, **El Salvador**, **Guatemala**, **Honduras**, **México**, **Panamá** y los Estados Unidos de América se reunieron en San José, Costa Rica, en julio de 2016, durante la Mesa Redonda de Alto Nivel “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica” y acordaron fortalecer las respuestas de protección de las personas desplazadas forzosamente del NCA<sup>110</sup>.

Durante el 2017, Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá expresaron su intención ante el Alto Comisionado, de trabajar en una aplicación regional, práctica y detallada del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés), en consonancia con el Anexo 1 de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, a través de la adopción e implementación de un “Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones” (MIRPS). El MIRPS fue acordado en octubre de 2017 durante la Conferencia Regional en San Pedro Sula y mediante la adopción de la Declaración de San Pedro Sula<sup>111</sup>. Los Estados se comprometieron expresamente con la plena aplicación de sus respectivos capítulos nacionales que identifican una serie de acciones específicas y ejecutables en el marco de los cuatro pilares del CRRF para el periodo de 2018-2020, fortaleciendo la cooperación regional.

### 4.2.1. El “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”

Tras la adopción del PAB, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana (SG-SICA) y el ACNUR iniciaron un proceso de consultas y conceptualización del “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento” (en adelante “el Observatorio”). La primera consulta tuvo lugar en Junio de 2015, con la Comisión de Seguridad de Centroamérica, la cual recomendó a la SG-SICA coordinar con los procesos regionales relevantes para apoyar la implementación de los acuerdos y compromisos establecidos en el PAB, incluyendo el Observatorio. Las consultas de seguimiento se realizaron con la Comisión Centroamericana de Estadística del Sistema de la Integración Centroamericana (CENTROESTAD) y con la Comisión Centroamericana de Directores de Migración (OCAM), en las cuales se identificaron áreas de colaboración y posibles sinergias. Una hoja de ruta inicial y un borrador de nota conceptual fueron desarrollados por la SG-SICA y el ACNUR, describiendo los objetivos y resultados esperados del proyecto, así como sus requerimientos financieros. A nivel operativo, el Observatorio fue concebido como un componente del Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA (OBSICA). El compromiso de implementar este proyecto ha sido reiterado por la SG-SICA durante su participación en la antes mencionada Mesa Redonda de Alto Nivel “Llamado a la acción: Necesidades de protección en el Triángulo Norte de Centroamérica”, y en sus compromisos derivados del MIRPS.

107 Desde la adopción del PAB, el ACNUR ha publicado directrices de elegibilidad específicas para evaluar las necesidades de protección internacional de las personas solicitantes de asilo procedentes de Honduras, El Salvador y Guatemala.

108 Al promover: una mejor comprensión entre las personas sobre su derecho a solicitar protección internacional; la capacitación de oficiales de fronteras sobre mecanismos nacionales de determinación de la condición de personas refugiadas, particularmente en lo que respecta a los niños y niñas acompañados y no acompañados; y un enfoque basado en derechos que incluya el diseño de procedimientos para la determinación del Interés Superior de la Niñez.

109 El Gobierno de Belice no asistió personalmente a la reunión de San José, pero participó enviando compromisos por escrito.

110 Ver la Declaración de Acción de San José, del 7 de Julio de 2016, disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10694.pdf>.

111 Ver la Declaración de San Pedro Sula, ver nota *supra* 8.



#### 4.2.2. El programa de “Prevención”

- **Protección y asistencia a las personas víctimas de violencia, incluyendo aquellas desplazadas internas:**

En el 2017, **Honduras** inició un proceso para actualizar la identificación de perfiles en desplazamiento interno, ofreciendo una visión más integral del problema en términos de causas, magnitud, perfiles e impacto en la población de interés. La capacidad nacional de respuesta fue reforzada en noviembre de 2017, con la creación de la Dirección para la Protección de Personas Desplazadas Internamente como parte de la Secretaría de Estado de Derechos Humanos la cual contará con una unidad específica para el registro y asistencia de los PDI<sup>112</sup>. **Honduras** también se comprometió a adoptar un marco legal sobre desplazamiento interno y desde el 2016 emprendió la redacción del anteproyecto de la “Ley para la prevención, atención y protección de las personas desplazadas internamente”, el cual está en proceso de ser presentado ante el Congreso Nacional<sup>113</sup>.



Fernanda y sus dos hijos abandonaron El Salvador después de que su cuñado fue asesinado. © ACNUR/Encarni Pindado

En el 2015, el Gobierno de **El Salvador** adoptó el “Plan El Salvador Seguro” (PESS) con el fin de mejorar la seguridad en El Salvador. El PESS fue desarrollado por el Consejo Nacional de Seguridad Ciudadana y Convivencia e incluye un capítulo (eje 4) que se enfoca en la protección a las víctimas de violencia, reconociendo que los altos niveles de violencia y criminalidad en el país tienen un impacto adverso sobre los derechos de la ciudadanía, causando daños a su integridad física y psicológica, y a sus bienes materiales<sup>114</sup>. Con el fin de garantizar la reparación de sus derechos y de reducir el

daño causado por el impacto de la violencia, el Gobierno de El Salvador, bajo el liderazgo de la Dirección de Atención a Víctimas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, estableció 19 Oficinas Locales de Atención a Víctimas (OLAV) en varias municipalidades prioritarias, en las que se registra a las víctimas de violencia. A finales de 2017, el Viceministro de Justicia y Seguridad Pública reportó que las oficinas OLAV a nivel nacional habían brindado un total de 4.734 tipos de asistencia a las víctimas de violencia.

Respecto de los derechos de vivienda, tierra y propiedad (HLP, por sus siglas en inglés), el Gobierno

112 Establecida mediante el Decreto Ejecutivo PCM-055-2017. Creó las siguientes unidades: a) Unidad de recepción de casos y análisis de riesgo; b) Unidad de Implementación y Seguimiento de las Medidas de Protección; c) Unidad de Prevención y Protección; y, d) Unidad de Registro e Información. Los resultados de la actualización de la identificación de perfiles servirán de guía para el diseño del sistema de registro en el país.

113 El anteproyecto “Ley para la prevención, atención y protección de las personas desplazadas internamente” es el producto de un proceso altamente participativo y constructivo, desarrollado con varias instituciones gubernamentales.

114 Los miembros del Consejo Nacional incluyen representantes de autoridades del Estado, autoridades locales, partidos políticos, insituciones religiosas, sociedad civil, organizaciones internacionales, la empresa privada y los medios de comunicación.

de Honduras, con el apoyo técnico del ACNUR (a través de misiones de intercambio en Colombia) y en coordinación con la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia; inició la discusión sobre el registro de propiedades abandonadas a causa del desplazamiento forzado. El Gobierno de Honduras reafirmó su compromiso con respecto al diseño de un sistema de registro de bienes abandonados al incluirlo en su capítulo nacional del MIRPS.

En octubre de 2017, la Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia de **El Salvador** solicitó al Gobierno desarrollar e implementar medidas de seguridad y protección para las víctimas movilizadas internamente a causa de la violencia. Al mismo tiempo, durante el 2017 estuvo a punto de completarse una evaluación en el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y el DIGESTYC. Sus resultados van a brindar información para guiar los esfuerzos legislativos y políticos. Se espera que esta hoja de ruta para la coordinación interinstitucional para la asistencia y protección integral de personas desplazadas, fortalezca la respuesta nacional y la protección de las víctimas de violencia, y de igual forma se espera que mejore la coordinación entre las instituciones nacionales, las agencias de la ONU y la sociedad civil.

Se han firmado memorándums de entendimiento entre el ACNUR y los Gobiernos locales con el fin de fortalecer la relación entre los Ministerios de Relaciones Exteriores y el ACNUR (**Honduras y Guatemala**), incluyendo el apoyo en la implementación del PTA<sup>115</sup>. El PTA es un mecanismo innovador para salvar vidas el cual proporciona a las personas expuestas a riesgos extremos un acceso legal y seguro a una solución duradera en un país de reasentamiento, a través de un país de tránsito. El PTA empezó como programa piloto en el Salvador en julio de 2016. Desde entonces, el PTA también ha entrado en pleno funcionamiento en Guatemala y en Honduras. Adicionalmente, en el 2017 el programa se extendió a tres nuevos países de destino, con la recepción de algunos casos del PTA también por parte de Canadá, Australia y Uruguay. Además, se prevé la ampliación del programa para incluir a Brasil y a Argentina en el 2018.

#### El programa PTA

Un total de 321 personas participaron en el **programa PTA**, y un total de 126 personas fueron trasladadas a **Costa Rica** en 2017 y reasentadas a los Estados Unidos, Australia, Canadá o Uruguay. En **El Salvador**, las instituciones estatales como la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos, la Oficina del Procurador General y del Fiscal, son actores clave en la identificación y seguimiento de los casos. En **Guatemala**, donde alrededor del 60% de los casos identificados se refieren a testigos de juicios penales contra el crimen organizado, el PTA representa una herramienta importante para asegurar su protección física. En **Honduras**, el PTA está incorporado en un sistema más amplio de medidas de protección complementarias dirigidas a garantizar protección física y soluciones duraderas. El papel de Costa Rica como país de tránsito fue consolidado en 2017 al reafirmar su compromiso de mejorar las soluciones para las personas en riesgo y necesitadas de protección internacional.

- **Apoyo a las personas retornadas:**

Se han implementado una serie de iniciativas dirigidas a generar un abordaje nacional respecto de la inclusión social y laboral de la población migrante retornada, ya sea a través de la adopción de marcos legales que permitan la implementación de proyectos de autosuficiencia para las personas retornadas necesitadas de protección (**El Salvador**<sup>116</sup>, **Honduras**<sup>117</sup>); o el lanzamiento de programas específicos en

115 Ver también § 3.2.3.

116 A través del programa mencionado posteriormente "El Salvador es tu casa".

117 Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares, Decreto No. 106-2013, disponible en: <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/leyes/538-ley-de-proteccion-de-los-hondurenos-migrantes-y-sus-familiares>.

estrecha colaboración con instituciones nacionales, la sociedad civil, el sector privado y las personas retornadas (**El Salvador, Guatemala**<sup>118</sup>). Adicionalmente, en **Honduras** el acceso al empleo y a medios de vida decentes y sostenibles ha sido facilitado a través de las Unidades Municipales de Atención al Retornado (UMAR).

En el 2017, de conformidad con sus compromisos adquiridos en el PAB, **El Salvador** adoptó el programa “El Salvador es tu casa” como un sistema para brindar asistencia y servicios públicos a las personas retornadas. Este programa incluye el acceso a servicios y apoyo también en otros países a través de la asistencia consular, con el fin de facilitar el retorno de las personas identificadas. En este sentido, la persona pronta a ser retornada es registrada y se le brinda la documentación adecuada. Asimismo, una OLAV fue creada en las instalaciones de la Dirección de Atención al Migrante (DAMI) la cual pertenece a la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME) (el centro de recepción para personas deportadas).

En **Guatemala**, se estableció en el 2015 un centro de recepción para personas deportadas en Tecún Umán y se creó un grupo de trabajo técnico interinstitucional sobre migración con la participación de instituciones públicas, la sociedad civil y las organizaciones internacionales. Varias autoridades como la Policía Nacional, funcionarios de la Secretaría de Bienestar Social, el Departamento de Migración y la Oficina del Fiscal General realizaron un programa de fortalecimiento institucional enfocado en la recepción y asistencia de personas deportadas necesitadas de protección.

Respecto a la identificación, recepción y referencia de los niños y niñas retornados necesitados de protección, las instituciones locales han establecido directrices específicas que han mejorado la respuesta de protección a través del establecimiento de mecanismos diferenciados (**El Salvador y Honduras**) en colaboración con centros de cuidado. En **Honduras**, desde el 2016, se están implementando procedimientos operativos específicos, destinados a identificar niñas y niños retornados y familias en riesgo, en el centro de recepción de El Belén, donde se recibe a los niños, niñas y núcleos familiares. Gracias a este proceso de identificación, aproximadamente el 11 por ciento de los niños y niñas deportados son identificados como niñez con riesgos de protección y las vías de referencia para su apoyo son fortalecidas.

#### Centros de Atención a Niñez, Adolescencia y Familia (CANAF)

En **El Salvador**, se crearon tres Centros de Asistencia para la Niñez, Adolescencia y Familia (CANAF) administrados por el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo Integral de la Niñez y la Adolescencia (ISNA), con el fin de brindar servicios para los niños, niñas y adolescentes deportados y con el objetivo de facilitar su reintegración en el país. Los CANAF son espacios físicos con equipos multidisciplinarios (psicológicos y legales) ubicados en tres departamentos con altas tasas de niñez retornada. Estos centros se crearon en el marco de la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia (LEPINA) y han brindado asistencia a los niños y niñas retornados necesitados de protección<sup>119</sup>. Adicionalmente, se creó una unidad especializada para la niñez dentro de la Oficina de la Procuraduría General de la República (PGR), enmarcada en la Ley Orgánica de la PGR y el mandato de protección de la LEPINA<sup>120</sup>. El principio del Interés Superior de la Niñez fue incluido en sus protocolos internos. En Julio de 2017, la Unidad de la Familia de la PGR fue dividida en una unidad especializada para la familia y en otra especializada en niñez con el fin de responder al compromiso institucional de la PGR con la Ley LEPINA y los principios internacionales de brindar atención especializada a la niñez.

118 El 7 de marzo de 2017, Guatemala lanzó el programa “Guate te incluye” disponible en: <http://www.avina.net/avina/guatemala-lanzan-programa-guate-te-incluye-migrantes-deportados/>.

119 Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, Decreto No. 839, disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/sites/default/files/documents/decretos/FC3868B6-5FEA-440B-9949-414222C42FFD.pdf>.

120 Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República, Decreto No. 775, disponible en: [https://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_Organica\\_de\\_la\\_Procuraduria\\_General\\_de\\_la\\_Republica\\_El\\_Salvador.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Ley_Organica_de_la_Procuraduria_General_de_la_Republica_El_Salvador.pdf).

- **Fortalecimiento institucional y recursos financieros para las instituciones nacionales para la protección de mujeres, niñas y niños:**

En **Honduras**, el fomento de campañas de sensibilización y de incidencia política sobre el desplazamiento interno ha sido un elemento fundamental del plan de trabajo de la CIPPDV desde el 2016. Esto se ha logrado a través de la creación de espacios para el diálogo y la capacitación de oficiales y funcionarios públicos de diferentes instituciones estatales, incluyendo instituciones nacionales y de mujeres para la protección de la niñez.

En **El Salvador y Honduras**, se han establecido comisiones interinstitucionales sobre la Determinación del Interés Superior (DIS) con el fin de garantizar procedimientos del interés superior. Los sistemas de gestión de casos han sido mejorados con el fin de reforzar la implementación de soluciones duraderas para casos de protección de niñez de alto riesgo. La protección comunitaria ha sido fortalecida a través de intervenciones de programación para jóvenes y escolares facilitando así la participación de la juventud y la niñez. Las entidades de bienestar de la niñez han realizado capacitaciones sobre técnicas de entrevista, intervenciones comunitarias y la DIS, lo que ha aumentado el ejercicio práctico de los evaluadores del interés superior y ha documentado las necesidades de protección de los niños y niñas.

En **El Salvador**, se ha fortalecido el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU) a través de un programa de fortalecimiento institucional para reforzar la identificación, documentación y protección de las mujeres deportadas necesitadas de protección, así como para reforzar los sistemas de referencia y asistencia para personas sobrevivientes de VSG. Se han llevado a cabo programas de prevención de VSG y se han establecido espacios aptos para los niños y niñas.

En **Guatemala**, la Oficina de la Procuraduría General y la Secretaría de Bienestar Social firmaron un memorándum de entendimiento con el ACNUR con el fin de fortalecer la capacidad institucional para la identificación, la coordinación con otras autoridades y la implementación de respuestas de protección para niños y niñas no acompañados o separados (UASC, por sus siglas en inglés), incluyendo, refugiados y solicitantes de la condición de persona refugiada, personas deportadas guatemaltecas con necesidades de protección específicas, y niños y niñas en tránsito necesitados de protección internacional. En el 2016, la Secretaría de Bienestar Social reforzó la respuesta institucional al integrar un albergue especializado para los niños y niñas no acompañados, solicitantes de la condición de persona refugiada, refugiados y niñez en tránsito, dentro de la red nacional de protección infantil; y al permitir a la Procuraduría General de la Nación recomendar la referencia de las niñas o niños no acompañados a dicho albergue por parte de los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia. La Secretaría de Bienestar Social también participa en el desarrollo del programa nacional de familias de acogida para las niñas o niños no acompañados.

#### 4.2.3. El programa de “Tránsito Digno y Seguro”

- **Procedimientos diferenciados y de calidad para la Determinación de la Condición de Persona Refugiada (RSD):**

Vale la pena informar acerca de los diferentes esfuerzos y logros en el desarrollo de acciones concretas para mejorar la calidad de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada.

**Guatemala** aprobó el Decreto 44-2016 “Código de Migración” que establece el reconocimiento de la condición de persona refugiada, el asilo diplomático y la asistencia humanitaria; y otorga el derecho a trabajar a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada, así como una condición migratoria más favorable

a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas<sup>121</sup>. Para responder mejor a las nuevas llegadas, **Belice** reanudó su Comisión de Elegibilidad para los Refugiados a mediados del 2015, y un año después, reestableció el Departamento para Refugiados. Asimismo, Belice está considerando unirse al QAI regional con el fin de fortalecer su procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada.

**Costa Rica, México y Panamá** continuaron con la implementación del QAI con el fin de mejorar sus sistemas de asilo. Los tres países están utilizando sistemáticamente la “Nota de Orientación sobre las Solicitudes de la Condición de Refugiado relacionadas con las Víctimas de Pandillas Organizadas del ACNUR”, y las “Directrices de elegibilidad para evaluar las necesidades de protección internacional de solicitantes de asilo procedentes de Honduras y de El Salvador”, en las evaluaciones de RSD. Los funcionarios públicos de las oficinas de RSD en México, Canadá y Costa Rica han participado en visitas in situ a países del NCA (**El Salvador y Honduras**) y en varias actividades de fortalecimiento institucional, incluyendo talleres para oficiales de elegibilidad sobre RSD (**Costa Rica, México y Panamá**).

Como parte de los procedimientos diferenciados, **Panamá** revisó los formularios de registro y creó una versión específica apta para niños y niñas refugiados; y el personal de la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR) fue capacitado especialmente en técnicas de entrevista para niños y niñas. Se emitió un protocolo para la identificación y referencia, entre la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) y la ONPAR, sin embargo todavía está pendiente de firma<sup>122</sup>.

A nivel subregional, en el 2017, el SICA y el Gobierno de Panamá, en tanto la presidencia *pro tempore* del SICA, organizaron el tercer taller de Comisiones Nacionales de Refugiados de Mesoamérica, en el contexto del acuerdo de cooperación entre el SICA y el ACNUR. Oficiales de los Gobiernos de **Belice, Guatemala, México, El Salvador, Panamá y República Dominicana** participaron en el taller. El espacio facilitó el intercambio de buenas prácticas en RSD, con un énfasis particular en las solicitudes de la condición de persona refugiada de los países del NCA.

#### Primer Manual para la Determinación de la Condición de Persona Refugiada

**México** finalizó en agosto de 2017 el primer Manual para la Determinación de la Condición de Persona Refugiada en México. Este es el primero de su tipo en América Latina y servirá como guía para la capacitación de los oficiales de elegibilidad. El Capítulo 6 es de particular atención, ya que brinda directrices para la aplicación de una definición ampliada de persona refugiada<sup>123</sup>. México también desarrolló, en coordinación con el ACNUR, un curso virtual sobre protección internacional dirigido a los oficiales del Instituto Nacional de Migración (INM), el cual se enfoca en las personas necesitadas de protección internacional y el acceso al procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada.

- **Acceso al sistema de asilo en áreas fronterizas:**

En **México**, 2,705 oficiales del Instituto Nacional de Migración y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF) han sido capacitados en el Protocolo de Evaluación Inicial para la Identificación de Indicios de Necesidades de Protección Internacional. **Panamá** incluyó los estándares internacionales del derecho de refugiados en los programas de capacitación del Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) y creó una guía simplificada sobre el acceso al territorio y los derechos de las personas refugiadas para distribuirla entre su personal. **Costa Rica** brindó capacitaciones al personal

121 Código de Migración, Decreto 44-2016, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf>.

122 Ver también §8.3.1.

123 Artículo 13, sección II de la Ley de México sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo político.

que trabaja en los Centros de Atención Temporal a Migrantes (CATEM) sobre protección internacional y derechos de las personas refugiadas. **Belice** apoyó capacitaciones para los oficiales de inmigración, incluyendo aquellos ubicados en la frontera Occidental. En **El Salvador**, cuarenta y cinco oficiales de fronteras (incluyendo personal de la Dirección General de Migración, de la Policía Nacional Civil, y de Aduanas) fueron capacitados sobre los estándares legales internacionales y nacionales relevantes para la protección de solicitantes de la condición de persona refugiada y personas refugiadas, incluyendo su identificación en la frontera y su referencia al sistema nacional de asilo.

Desde noviembre de 2016, **México** suministró recursos humanos y materiales para facilitar la expansión de la presencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) y la eficiencia en el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada<sup>124</sup>. En **Costa Rica**, desde la implementación del QAI, las solicitudes de la condición de persona refugiada son registradas en los puestos de entrada fronterizos y son referidas al procedimiento de RSD.

En **Costa Rica** y **México**, hay protocolos para la identificación y referencia de personas necesitadas de protección internacional en áreas fronterizas. En **Panamá**, se redactaron dos protocolos entre la ONPAR y las instituciones públicas con competencias sobre el control de fronteras<sup>125</sup>, los cuales están pendientes de firma e implementación.

A nivel subregional, como parte del “Programa de Prevención de los Delitos Vinculados con la Migración Irregular en Mesoamérica”, implementado por la Organización de los Estados Americanos (OEA), se realizaron en el 2017 dos talleres sobre la identificación, referencia y asistencia de personas necesitadas de protección internacional en áreas fronterizas<sup>126</sup>.

**Costa Rica** está implementando dos protocolos específicos para la identificación y referencia a procedimientos diferenciados adecuados en las áreas fronterizas, uno para niños y niñas, y otro para personas sobrevivientes de VSG y víctimas de trata de personas.

*“Sí, me siento seguro aquí, porque en Costa Rica es más seguro. En El Salvador, me levantaba con el temor de que pudieran hacerme algo a mí o a mi familia. En Costa Rica hay más oportunidades porque los niños y las niñas pueden hacer más cosas: ir al parque y salir a caminar. En El Salvador no se puede hacer eso”.*

**Carlos, 11 años de edad, de El Salvador**

Se elaboraron y se difundieron materiales escritos (folletos, afiches, carteles, etc.) sobre los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada para las personas de interés (**Costa Rica, Guatemala, México y Panamá**<sup>127</sup>).

En **Guatemala**, la Comisión para la Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia Migrante creó equipos especializados en la recepción de personas vulnerables en tránsito, incluyendo niñas, niños, adolescentes y núcleos familiares en áreas fronterizas y en la capital.

En **México**, desde julio de 2016, 2,429 solicitantes de la condición de persona refugiada se han

124 Concretamente en la Delegación de Chiapas, así como el establecimiento de una oficina de enlace en Tenosique, Tabasco.

125 Sistema Nacional de Migración (SNM) y SENAFRONT.

126 Uno con la participación de oficiales de los Gobiernos de Costa Rica y Panamá, el otro para instituciones panameñas.

127 En México se desarrolló un material específico dirigido a los niños y niñas, y fue traducido al inglés y al francés. Panamá y México también produjeron videos explicando las diferentes etapas del procedimiento, para ser circulados en las oficinas de determinación de la condición de persona refugiada, las oficinas del ACNUR y las organizaciones. México donó más de 70 pantallas a las organizaciones de la sociedad civil, incluidos albergues y centros comunitarios, para reproducir los videos informativos.

beneficiado de alojamientos alternativos a la detención a través de un programa establecido por el INM y la COMAR, una medida que es aplicada generalmente a todas las personas solicitantes y que permite su liberación de la detención hacia albergues administrados por organizaciones de la sociedad civil. En 2016, la COMAR publicó un protocolo para la identificación de las niñas y niños no acompañados necesitados de protección internacional, y organizó junto al ACNUR y la UNICEF una serie de actividades conjuntas sobre fortalecimiento institucional para su implementación. Asimismo, en el 2016, las autoridades locales de Tabasco inauguraron el único albergue de puertas abiertas administrado por el Gobierno para las niñas o niños no acompañados solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiados que se enfoca en promover su integración local.

***“No pudimos aguantar nuestras lágrimas. Habíamos logrado llegar a México, pero no teníamos idea de adónde ir o qué hacer. En ese momento no sabíamos que podíamos tener protección en México como refugiados.”***

**Elena, 46, madre soltera con tres hijos, de El Salvador**

En **El Salvador**, las autoridades realizaron actividades de capacitación para su red consular en los países de destino, con el fin de mejorar el conocimiento y las herramientas para la referencia adecuada de aquellos nacionales con posibles necesidades de protección internacional de los sistemas nacionales de asilo del país.

#### ***Iniciativa “Confía en el Jaguar”***

Desde noviembre de 2017, entidades gubernamentales de **México y Guatemala**, con el apoyo del ACNUR, están implementando **“Confía en el Jaguar”**, una iniciativa de información masiva dirigida a las personas refugiadas de Centroamérica. La campaña está siendo implementada a través de Facebook y promovida a través de otros materiales como folletos, carteles, afiches en áreas fronterizas y albergues. Su objetivo principal es informar a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y necesitadas de protección sobre su derecho a solicitar asilo, sus derechos humanos y el acceso a la protección durante su tránsito. La campaña, a través de su página de Facebook, publica información y también responde preguntas en tiempo real a través del buzón de entrada. En febrero de 2018, se lograron más de 350,000 usuarios con publicaciones informativas sobre el derecho a solicitar asilo, espacios seguros a lo largo de la ruta y otra información relevante. Desde su lanzamiento, la página de Facebook ha recibido 86 preguntas por mensaje privado; las preguntas, en su mayoría, son sobre el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada en México, Panamá y Costa Rica; e información básica sobre cómo encontrar albergue y acceso a servicios durante el tránsito. Se está considerando una posible ampliación a Belice y El Salvador para alcanzar a más personas de interés.

### **4.3. Otros avances positivos**

#### ***4.3.1. La Red del Grupo Regional Especializado de Académicos Trabajando por el MIRPS (GREAT MIRPS)***

El Grupo Regional Especializado de Académicos Trabajando por el MIRPS (GREAT MIRPS) fue creado en el 2016. El grupo va a ser coordinado como un subgrupo de la RALRA<sup>128</sup>, enfocado en el MIRPS para Centroamérica y Norteamérica.

128 Ver § 2.3.

El GREAT MIRPS está comprometido con el fortalecimiento y el desarrollo de actividades de seguimiento relacionadas con la implementación del MIRPS, bajo la coordinación y con el apoyo de la Secretaría de RALRA. El grupo trabaja en el área de recepción y admisión de personas en países de tránsito y de asilo; en el área de apoyo para las necesidades inmediatas y para las comunidades de acogida, así como en el área de soluciones duraderas. Uno de sus objetivos principales es el desarrollo de estudios integrales e interdisciplinarios sobre la situación en Centroamérica y su impacto en Norteamérica. Esto incluye la creación de una plataforma para la sistematización de los estudios y diagnósticos existentes sobre el desplazamiento en el NCA, la difusión de información sobre la aplicabilidad de los instrumentos nacionales e internacionales relevantes, así como de los marcos regulatorios; y brindar estudios e investigación comparada sobre el desplazamiento.

#### 4.3.2. Estudios de identificación de perfiles

Algunos avances positivos se refieren a la publicación de estudios de identificación de perfiles dirigidos por los Gobiernos de **Honduras**<sup>129</sup> y de **El Salvador**, los cuales brindan una imagen de la magnitud, las tendencias y la situación de las personas desplazadas internas. También hay informes de las oficinas de las Defensorías de los Pueblos, así como de organizaciones de la sociedad civil, las cuales brindan información útil sobre las tendencias y características de las personas desplazadas internas que buscan asistencia.

### 4.4. Desafíos persistentes

#### 4.4.1. Respecto al “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”

- A pesar del progreso alcanzado respecto a la conceptualización del Observatorio, una serie de desafíos persisten a nivel técnico, operativo y político; y han impedido la plena implementación del programa del Observatorio.
- A nivel técnico, hay una falta de información integral y actualizada regularmente para rastrear y monitorear los flujos de desplazamientos forzados y las tendencias en los países del NCA. A pesar de que los Gobiernos de la región comparten regularmente estadísticas relevantes y actualizadas con el ACNUR, hay vacíos persistentes respecto de los datos sobre PDI así como sobre personas retornadas y personas deportadas necesitadas de protección;
- A nivel operativo, el desafío clave se refiere a los escasos recursos necesarios para implementar y mantener un mecanismo de esta naturaleza. El observatorio puede establecerse dentro del OBSICA aunque este fue reactivado apenas en el 2017 y todavía requiere financiamiento y personal adicional para sus operaciones regulares;
- Finalmente, a nivel político, la implementación exitosa del Observatorio todavía requiere de apropiación y apoyo por parte de todos los Estados interesados de la región, incluyendo aquellos de origen, tránsito y destino de los flujos de desplazamiento forzado. Se necesita intensificar los esfuerzos para sensibilizar sobre la importancia de contar con un Observatorio de esta naturaleza como una herramienta para informar a las personas encargadas de la toma de decisiones, con insumos basados en evidencia en todos los Estados interesados, así como para apoyar el diseño de respuestas e iniciativas regionales.

129 El proceso de actualización de la identificación de perfiles de PDI inició en noviembre de 2017 y continúa en el 2018.



#### 4.4.2. Respecto al programa de “Prevención”

- A pesar del progreso alcanzado desde la adopción del PAB, los desafíos persisten respecto a la prevención del desplazamiento forzado;
- Los constantes niveles de violencia continúan presentando muchos desafíos a los países del NCA. A pesar de que se ha avanzado en medir su impacto, la falta de información confiable y dinámica, y la falta de indicadores para monitorear la situación continúa siendo un reto significativo en los tres países, contribuyendo así a una crisis de protección no reportada y un fenómeno oculto difícil de identificar. El acceso a las comunidades de alto riesgo continúa siendo extremadamente difícil para todos los actores involucrados en la protección y asistencia de las víctimas de violencia;
- La llegada continua de personas retornadas, principalmente desde México y los Estados Unidos, presionan aún más la capacidad institucional para la reintegración social y económica de estas personas, la cual ya se encuentra al límite; y, como la migración deja de ser una opción viable para muchos, los incentivos para unirse a actividades informales y/o ilegales va a aumentar;
- Durante las consultas con las personas afectadas por el desplazamiento en el NCA, muchos se refirieron a la necesidad de acceder a empleo y ganar más oportunidades para su reinserción como uno de los desafíos principales, a pesar de que los programas dirigidos por los Gobiernos y elaborados en los **tres países del NCA** han permitido el desarrollo de la autosuficiencia de las personas migrantes con necesidades de protección. Asimismo, algunas personas mencionaron obstáculos para su integración en las comunidades de acogida relacionadas con la estigmatización y discriminación asociada con su condición como personas desplazadas.

**“Todo esto se debe a que mi identidad de género difiere de la tradicional”, dice Nelia, quien fue apuñalada 58 veces en diferentes ataques. Ahora vive en una habitación compartida en una ciudad del sur de México.”**

**Nelia, mujer trans, El Salvador**

#### 4.4.3. Respecto al programa de “Tránsito Digno y Seguro”

- El aumento en el número de personas solicitantes de la condición de persona refugiada en México, Guatemala, Belice, Costa Rica y Panamá está desafiando las capacidades institucionales y está creado un cúmulo de casos pendientes significativo, especialmente en México, Panamá y Costa Rica. Esto está afectando negativamente la duración de los procedimientos, los cuales pueden tomar desde unos cuantos meses hasta años en algunos casos;
- A pesar del respeto general a los principios fundamentales de no devolución y no penalización por entrada irregular, algunas prácticas relacionadas a los plazos existentes para la presentación de solicitudes de la condición de persona refugiada, información confusa entre las personas de interés sobre la posibilidad de buscar asilo, o la falta de vías de referencia claras entre las diferentes entidades estatales competentes sobre temas de determinación de la condición de persona refugiada y control de fronteras; siguen siendo un serio desafío para garantizar el cumplimiento efectivo del principio de no devolución<sup>130</sup>;

130 A modo de ejemplo, el nuevo Código de Migración de Guatemala incluye algunas disposiciones contrarias a los principios de no devolución y no penalización por entrada irregular. Junto con el Grupo de la ONU especializado en migración, el ACNUR y otras agencias desarrollaron opiniones consultivas técnicas para apoyar a las autoridades en el proceso de transición. El ACNUR está ofreciendo apoyo técnico a las autoridades para redactar las nuevas regulaciones de determinación de la condición de persona refugiada, de conformidad con los estándares internacionales y el nuevo marco legal.

- La necesidad de continuar fortaleciendo los mecanismos de coordinación interinstitucionales fue identificada con la intención de mejorar las condiciones de acceso al procedimiento de RSD;
- Las oportunidades para la mejora persisten respecto de la existencia de respuestas de protección para los grupos más vulnerables, incluyendo: asistencia prioritaria en la presentación de solicitudes y en la adjudicación, referencias virtuales céleres por razones médicas o de seguridad: entrevistas cara a cara para niños, niñas y adolescentes, así como procedimientos sensibles al género para personas LGBTI y sobrevivientes de VSG; y finalmente, la mejora de los programas existentes sobre alternativas a la detención administrativa.

## 4.5. Prioridades

### 4.5.1. Respecto al “Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento”:

- Apoyar el desarrollo y/o mejora de los sistemas de registro para personas desplazadas y víctimas de la violencia en los países del NCA, garantizando la comunicación e interoperabilidad de los sistemas administrados por las diferentes instituciones estatales;
- Realizar consultas con los Estados interesados y los foros regionales relevantes para garantizar aceptación y apoyo para el programa;
- Involucrarse activamente en actividades de recaudación de fondos con el fin de asegurar los recursos necesarios;
- Identificar posibilidades de cooperación entre el Observatorio Regional en Seguridad del SICA y el Observatorio Centroamericano de Desarrollo Social de la Secretaría de la Integración Social Centroamericana (OCADES/SISCA) para apoyar el observatorio;
- Identificar sinergias con actores relevantes que trabajan en el desarrollo de herramientas de monitoreo o iniciativas de recolección de datos sobre los flujos de desplazamiento forzado en la región, particularmente aquellos promovidos por las Defensorías de los Pueblos, organizaciones de la sociedad civil, academia y organizaciones internacionales y multilaterales.

### 4.5.2. Respecto al programa de “Prevención”

- Mejorar los procedimientos de identificación de personas retornadas con necesidades de protección para garantizar una respuesta integral e interinstitucional;
- Fortalecer la asistencia a las personas retornadas con necesidades de protección con el fin de cubrir sus necesidades de alojamiento, alimentación y atención médica a corto y mediano plazo;
- Incluir a las niñas y a los niños retornados en los mecanismos de prevención y protección en las comunidades de interés;
- Implementar un plan de asistencia y protección que facilite la recepción, asistencia y referencia de los casos de personas desplazadas internas, y fortalezcan las capacidades técnicas y financieras de las instituciones de Gobierno relevantes;

- Continuar fortaleciendo la presencia estatal en comunidades en riesgo, desarrollando programas de prevención y protección diferenciados según las causas de riesgo y perfiles;
- Desarrollar una estrategia de comunicación y concientización sobre los derechos de las personas desplazadas internas, retornadas y población deportada, en colaboración con los Gobiernos locales;
- Implementar un sistema nacional de protección para las personas desplazadas internas que incluye el desarrollo de marcos legales y políticas públicas, garantizar el acceso a derechos y la promoción de espacios para el diálogo y consulta con las población desplazadas;
- Apoyar la iniciativa conjunta del Grupo de las Naciones Unidas para el Desarrollo para América Latina y el Caribe (UNDG LAC, por sus siglas en inglés) como un medio integral para reducir la violencia en el NCA;
- Implementar y ampliar el proyecto subregional del Fondo para la Consolidación de la Paz dirigido a la reintegración de personas deportadas y fortalecer su protección nacional;
- Armonizar las directrices existentes para la identificación de personas deportadas con necesidades de protección definiendo mecanismos específicos de referencia y seguimiento;
- Desarrollar sistemas de alerta temprana (Honduras), para garantizar una respuesta efectiva por parte del Gobierno y la sociedad civil en situaciones de alto riesgo mejorando la preparación y los planes de contingencia.

#### 4.5.3. Respecto al programa de “Tránsito Digno y Seguro”



Niñas y niños refugiados salvadoreños miran la televisión en un albergue donde han estado viviendo en los últimos meses en Chiapas, México. © ACNUR/Markel Redondo

Procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada (RSD) diferenciado y de calidad:

- Reforzar la capacidad de trámite de RSD de las instituciones nacionales de determinación de la condición de persona refugiada (aumentar el número de oficiales de elegibilidad);
- Fortalecer la coordinación entre las instituciones nacionales a cargo de la elegibilidad y las instituciones nacionales de migración y de control de fronteras con el fin de garantizar un acceso rápido y fácil a los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada;
- Garantizar la descentralización de la recepción y el registro en las fronteras;
- Fortalecer las acciones para la identificación temprana de necesidades específicas, las cuales activarán mecanismos de protección diferenciados para las personas vulnerables solicitantes de la condición de persona refugiada;
- Continuar los esfuerzos para implementar un sistema de asilo efectivo, incluyendo la participación en la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo para la determinación de la condición de persona refugiada.

Entender los derechos y la protección:

- Brindar información regular e integral a las personas de interés acerca de sus derechos y deberes, particularmente en relación con la admisión al territorio, los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada y los sistemas de asistencia para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas.

Capacitar a los oficiales de fronteras en la determinación de la condición de persona refugiada (RSD) y sobre los derechos de las personas refugiadas:

- Aumentar el fortalecimiento institucional para las autoridades de gobierno en todos los niveles, con una priorización inicial de aquellas personas que cuidan el acceso al territorio y los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada, respectivamente;
- Incluir el derecho internacional y nacional de refugiados en el currículo de capacitación para las autoridades involucradas en el control de fronteras y temas migratorios;
- Capacitar y concientizar a los oficiales que trabajan con poblaciones migrantes, para un abordaje integral que tome en consideración la edad, género y diversidad de las personas que participan de los movimientos, poniendo especial atención en las niñas o niños no acompañados, mujeres en riesgo, la población LGBTI, las víctimas de trata, las personas adultas mayores y las personas con discapacidad.

Enfoque de derechos a través de procedimientos de determinación del interés superior:

- Continuar aumentando el número de alternativas a la detención administrativa para los solicitantes de la condición de persona refugiada, principalmente las niñas o niños no acompañados, familias, personas en situaciones de vulnerabilidad, personas adultas mayores, y personas en necesidad de atención médica;
- Fortalecer a las instituciones líderes en la protección de la niñez y adolescentes, especialmente en áreas fronterizas;
- Fortalecer la coordinación entre las instituciones nacionales a cargo de la elegibilidad, las instituciones nacionales de migración y las instituciones de protección de la niñez con el fin de garantizar la aplicación práctica del interés superior de la niñez durante todos los procedimientos administrativos y de protección;
- Reestructurar, adaptar, desarrollar y/o fortalecer la asistencia de niñas, niños y adolescentes en necesidad de protección que han retornado o se encuentran en tránsito.

# SOLIDARIDAD REGIONAL CON EL CARIBE

## 5. Solidaridad Regional con el Caribe

### 5.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

El Capítulo 5 del PAB, “Solidaridad Regional con el Caribe”, reconoce los desafíos especiales que enfrentan los países del Caribe en relación con los movimientos migratorios mixtos, dada la necesidad de encontrar un balance entre la necesidad de asegurar la integridad de sus extensas fronteras marítimas; y atender las necesidades de protección de un número creciente de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada en la región.

En un espíritu renovado de cooperación regional, el programa “Solidaridad Regional con el Caribe” es un marco para superar estos desafíos y fortalecer la agenda de protección y soluciones para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada, refugiadas y apátridas, a través de medidas que garanticen un progreso gradual, coherente y sostenible, y tomen en consideración las particularidades de cada país. El objetivo principal de este programa es promover un diálogo regional a través del establecimiento de un Mecanismo Consultivo Regional (MCR) para la gestión eficiente de la migración mixta, el cual: (1) Fortalecerá la cooperación regional en la gestión de movimientos migratorios mixtos a través de un enfoque basado en derechos, con el fin de aumentar las capacidades nacionales y regionales; (2) establecerá progresivamente sistemas de asilo y procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada y (3) formulará programas que promuevan soluciones duraderas integrales, con un enfoque en la integración local.

## 5.2. Progreso alcanzado en la implementación de la “Solidaridad Regional con el Caribe”

Desde la adopción del PAB de 2014, los países del Caribe han realizado un progreso significativo en relación con las metas establecidas en el programa “Solidaridad Regional con el Caribe”, demostrando así su compromiso con la implementación del PAB y el desarrollo de buenas prácticas relativas a la protección de personas refugiadas en la región. Los países del Caribe también han progresado en materia de apatridia, la cual será abordada con más detalle en la Sección VI de este informe.

### 5.2.1. Promover un diálogo regional a través del establecimiento de un Mecanismo Consultivo Regional (MCR)

Los Estados del Caribe alcanzaron el objetivo principal del programa “Solidaridad Regional con el Caribe” en el 2016 a través del establecimiento de las **Consultas Migratorias del Caribe (CMC)** como un Proceso Consultivo Regional para el Caribe en temas de protección de personas refugiadas y migración. Este diálogo regional sobre políticas regionales liderado por los Estados se enfoca en el manejo coordinado, basado en derechos y efectivo de los temas relacionados al desplazamiento forzado y la migración en la región. Las CMC brindan una plataforma regional para que los países del Caribe discutan los desafíos comunes y fomenten abordajes consistentes respecto del a migración, incluyendo la situación de las personas migrantes vulnerables, refugiadas y apátridas. También busca fortalecer las alianzas, aumentando las oportunidades para el fortalecimiento institucional y promover formas innovadoras para compartir la responsabilidad.

El primer paso en la implementación de este objetivo fue la “Reunión Preparatoria para las CMC”, el cual fue acogido por el Gobierno de **Belice** en enero de 2016, con el apoyo del ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM). Ocho “países campeones”<sup>131</sup> estuvieron representados, los cuales identificaron temas substantivos claves para discutir con más detalle en el marco de este nuevo foro regional<sup>132</sup>. Los Estados destacaron la necesidad de desarrollar políticas migratorias basadas en derechos como base para un manejo integral y efectivo de las migraciones mixtas.

La “Primera Reunión Técnica de las CMC” fue organizada por el Gobierno de **Trinidad y Tobago** en diciembre de 2016 con la participación de un total de 20 países caribeños y la Agencia de Implementación de la Comunidad del Caribe para el Crimen y la Seguridad (CARICOM IMPACS, por sus siglas en inglés)<sup>133</sup>. La reunión consistió en dos días dedicados a la protección de personas refugiadas, con el apoyo del ACNUR y dos días dedicados a la gestión de fronteras, recolección e intercambio de información y datos sobre temas relacionados a la migración, con el apoyo de la OIM. A través de esta primera Reunión Técnica, los Estados acogieron con gran satisfacción las CMC como un foro para la discusión y el intercambio de información relacionada a la protección de personas refugiadas y el manejo integral de la migración, y adoptaron conclusiones clave y temas prioritarios que deben ser abordados en el marco de las CMC<sup>134</sup>.

131 Aruba, las Bahamas, Belice, las Islas Caimán, Jamaica, Guyana, Trinidad y Tobago, y las Islas Turcas y Caicos.

132 Actualizar el vínculo cuando la nota sobre conclusiones esté en Refworld.

133 Antigua y Barbuda, Aruba, las Bahamas, Barbados, Belice, las Islas Caimán, las Islas Turcas y Caicos, las Islas Vírgenes Británicas, Cuba, Curazao, República Dominicana, Granada, Haití, Jamaica, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago estuvieron representadas. CARICOM IMPACS, la Embajada de los Países Bajos en Panamá y la Embajada de los Estados Unidos en Trinidad y Tobago también estuvieron presentes.

134 Actualizar el vínculo cuando la nota sobre conclusiones esté en Refworld.



Representantes de Las Bahamas, Trinidad y Tobago, Antigua y Barbuda y Surinam elaborando sus presentaciones.  
© ACNUR/Cristopher

La segunda reunión de las CMC, “Protección de Refugiados” fue organizada por el Gobierno de **Las Bahamas** en diciembre de 2017. Dieciocho países<sup>135</sup>, la Secretaría del CARICOM y CARICOM IMPACS participaron en la reunión, durante la cual las delegaciones discutieron los acontecimientos clave en la región relacionados a la protección de personas refugiadas, apatridia y desplazamientos forzados a gran escala, y contribuyendo a la evaluación trienal del Plan de Acción de Brasil.

### *5.2.2. Fortalecer la cooperación regional en la gestión de los movimientos migratorios mixtos a través de enfoques basados en derechos*

El PAB establece la meta para el Caribe de fortalecer la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas. Esto con el fin de aumentar las capacidades para optimizar la gestión de movimientos mixtos e implementar respuestas integrales dentro de un marco basado en derechos.

Además de las CMC; los Estados del Caribe han destacado su compromiso en los múltiples foros que promueven la cooperación regional y el fortalecimiento institucional, incluyendo el compromiso con la CARICOM, el Comité Permanente de Jefes de Inmigración y Control de Aduanas, CARICOM IMPACS y el Centro Regional Conjunto de Comunicaciones (JRCC, por sus siglas en inglés), los cuales han servido para intercambiar asesorías técnicas, información y análisis de temas relacionados a la migración.

Los Estados también participaron en capacitaciones regionales que han facilitado el intercambio de buenas prácticas en el Caribe y el fortalecimiento institucional relacionadas a la protección de personas refugiadas, como los Cursos Regionales Anuales del ACNUR sobre Derecho Internacional de Refugiados y Apatridia para América Latina y el Caribe (organizado por **Curazao** en Setiembre de 2015, **Trinidad y Tobago** en Setiembre de 2016, y **Aruba** en Junio de 2017); “La Segunda Mesa Redonda sobre alternativas a la Detención” en 2015 (**las Islas Caimán y Trinidad y Tobago**); El Taller Regional del Caribe sobre Alternativas a la Detención Migratoria (organizado por **Trinidad y Tobago** en Setiembre de 2016, con la participación de las **Islas Caimán**); El Taller del ACNUR sobre Preparación ante una Situación de Refugiados y Planificación de Contingencia para el Caribe Sur (organizado por **Trinidad y Tobago** en diciembre de 2016 con la participación de **Aruba, Bonaire, Curazao, Guyana y Surinam**); y la Capacitación Regional sobre Protección de Personas Refugiadas del ACNUR impartida en holandés (organizada por **Surinam** en Octubre de 2017 con la participación de **Aruba, Curazao y Sint Maarten**).

135 Anguilla, Antigua y Barbuda, Aruba, Las Bahamas, Belice, Las islas Caimán, Cuba, Granada, Guyana, Haití, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, Sint Maarten, Surinam, Trinidad y Tobago, Las islas Turcas y Caicos, Los Estados Unidos de América

**Buenas prácticas en casos de Migraciones Masivas**

El Gobierno de **Antigua y Barbuda** señaló sus buenas prácticas y las lecciones aprendidas durante su experiencia de evacuar y acomodar a 1.500 personas desplazadas internas a causa de múltiples huracanes en el 2017. La dimensión multisectorial de la respuesta para garantizar condiciones seguras de recepción, bases de datos de registro, la elaboración de perfiles de las personas evacuadas y sistemas de tramitación fue destacada. La respuesta multifacética involucró el análisis y la asignación de recursos humanos y materiales, incluyendo alimento y alojamiento, así como la identificación de personas con necesidades especiales particulares, y la provisión de apoyo psicosocial. Las lecciones aprendidas incluyendo la necesidad de mantener una perspectiva de derechos humanos para prevenir, planear y preparar estrategias anticipadamente. Con base en estas experiencias, el Gobierno ha subrayado la importancia crítica de la dimensión colaborativa (cooperación regional, así como la coordinación entre los Ministerios, departamentos y organizaciones relevantes) para hacer frente a los desastres naturales y al desplazamiento inducido por las condiciones climáticas.

### *5.2.3. Establecer progresivamente sistemas de asilo y procedimientos de determinación de la condición de la persona refugiada*

El PAB exhorta a los países del Caribe a establecer progresivamente sistemas de asilo a través de la formulación de políticas públicas y regulaciones internas, y la implementación de procedimientos para la identificación de la asistencia diferenciada a varios grupos en situaciones de vulnerabilidad; garantizar el acceso a procedimientos de RSD y alternativas a la detención para personas solicitantes de la condición de persona refugiada, así como a niñas y niños acompañados y no acompañados. Establece un objetivo de fomentar la coordinación en el Caribe con el fin de promover la implementación de procedimientos de determinación de la condición de personas refugiadas.

Desde el 2014, un número creciente de países y territorios de ultramar del Caribe, incluyendo a **Antigua y Barbuda, Las Bahamas, Belice, Curazao, Jamaica, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos y Surinam**; han solicitado el apoyo del ACNUR para redactar legislación, reglamentos y políticas sobre protección de personas refugiadas. En respuesta a las solicitudes de los Estados, el ACNUR desarrolló la “Guía técnica para el desarrollo de la legislación sobre los refugiados en el Caribe” (la Guía Técnica). Los Estados han usado la Guía Técnica para desarrollar legislación nacional e implementar las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su protocolo de 1967. La Guía Técnica establece los procedimientos de RSD y especifica los derechos de las personas refugiadas y las garantías de protección de conformidad con los estándares internacionales. En contextos en los que la legislación relevante está vigente, la Guía Técnica también ha servido como una herramienta para identificar posibles debilidades o considerar posibles mejoras. En la “Primera Reunión de las CMC” en 2016, los países del Caribe discutieron el uso de la Guía Técnica y solicitaron al ACNUR desarrollar una “Lista de Verificación para un Sistema de Asilo Integral”, la cual fue suministrada a los Estados en “la Segunda Reunión de las CMC” en el 2017.

**“QAI desde el inicio”**

Tras la adopción de una política de refugiados en el 2014, la cual prevé la creación de un sistema de asilo integral, el Gobierno de **Trinidad y Tobago** se comprometió a otorgar a las personas reconocidas como refugiadas un permiso de estancia, autorización para trabajar y acceso a los servicios de asistencia pública. La legislación sobre personas refugiadas está en un estado avanzado. Una Unidad para Refugiados fue establecida en 2016 como parte de la División de Inmigración del Ministerio de Seguridad Nacional. En abril de 2017, el Gobierno comenzó a participar en la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo como “QAI desde el inicio”, con el objetivo de construir un sistema de asilo nacional sólido basado en los principios de transparencia, eficiencia y debido proceso, incluyendo la transferencia gradual de la responsabilidad de registro y RSD del ACNUR al Gobierno. **Belice** también ha expresado interés en participar en el QAI para fortalecer su sistema de asilo.



### El CRRF y el MIRPS

En junio de 2015, el Gobierno de **Belice** reactivó el Comité de Elegibilidad de Refugiados y en noviembre de 2015, este se reunió por primera vez en dieciocho años. El departamento de Refugiados fue reestablecido en mayo de 2016, el Gobierno recientemente renombró el Ministerio de Inmigración como el “Ministerio de Inmigración y personas Refugiadas”, para dar más énfasis a su trabajo en temas de protección de personas refugiadas. Centroamérica fue seleccionada como una de las dos regiones piloto para participar en el CRRF y en el MIRPS, una nueva iniciativa desarrollada como resultado de la Declaración de Nueva York para Refugiados y Migrantes<sup>136</sup>. Belice participó en la Conferencia de San Pedro Sula en octubre de 2017 para abordar los temas de desplazamientos masivos con el objetivo de fortalecer las soluciones regionales.

Desde la adopción del PAB, las **Bahamas** ha avanzado en desarrollar un marco regulatorio de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada, particularmente a través del establecimiento del Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migración en mayo de 2015, y el desarrollo del Reglamento de RSD para la Unidad de Personas Refugiadas, los cuales pronto serán adoptados por el gabinete. En 2015, **Antigua y Barbuda** creó un Comité de elegibilidad ad-hoc para determinar la condición de un grupo de solicitantes de la condición de persona refugiada provenientes de Siria. Aunque el mandato de la oficina del Comité expiró en el 2016 y no se ha acordado la realización de futuras audiencias, el Gobierno ha notado que los procedimientos relevantes fueron establecidos y continúan abiertos para una futura implementación y desarrollo. Las **Islas Turcas y Caicos** han destacado el establecimiento de un Decreto de Inmigración en 2015<sup>137</sup>, el cual aborda los temas de protección internacional de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada.

### El Grupo de Trabajo sobre Migración

**Las Bahamas** estableció un Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migración en mayo de 2015, presidido por la Oficina del Procurador General con representación de varios Ministerios de Gobierno, el ACNUR y ONG. Ante la ausencia de legislación nacional sobre personas refugiadas, el mandato primordial del grupo de trabajo es formular y ejecutar un abordaje integral para atender los temas de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada en las Bahamas. El Grupo de Trabajo sobre Migración ha desarrollado un reglamento de RSD para la Unidad de Personas Refugiadas. El grupo también está promoviendo la plena implementación del reglamento de RSD y finalmente trabajará en la adopción de legislación que lo complementa.

A finales de 2017, Las Bahamas anunció que empezó a emitir los documentos de viaje de lectura mecánica, según los estándares de la ICAO, para personas refugiadas de conformidad con lo previsto en la Convención de 1951, convirtiéndose así en el primer país del Caribe en hacerlo.

Varios países han establecido buenas prácticas relacionadas a las alternativas a la detención migratoria (ATD, por sus siglas en inglés), incluyendo a **Trinidad y Tobago** (a través del uso de Ordenes de Supervisión) y las **Islas Caimán**<sup>138</sup>.

136 Ver Sección IV.

137 Decreto de inmigración No.16 de 2015. Disponible en inglés en: <http://online.fliphtml5.com/fizd/tqyt/>

138 Las Islas Caimán generalmente no es el destino pretendido de los migrantes interceptados, y la mayoría de las personas que llegan no están en busca de protección internacional.

**Recepción y Alternativas a la Detención Migratoria**

Las **Islas Caimán** ha continuado desarrollando buenas prácticas respecto de las condiciones de recepción para personas migrantes y garantías para los individuos con necesidades de protección específicas. Los procedimientos de recepción están activos con el fin de identificar personas necesitadas de protección internacional, menores, mujeres embarazadas y personas con problemas de salud. Estos procedimientos de detección consideran si la detención puede comprometer la seguridad física de una persona o su bienestar. Las personas identificadas con necesidades específicas de protección son removidas del Centro de Detención Migratorio y ubicadas en otro lugar en la comunidad, bajo el cuidado de un grupo religioso u ONG, y son alojados en casas de huéspedes, hoteles, centros cívicos de las comunidades u hogares privados. El Centro de Detención de las Islas Caimán es una instalación de baja seguridad que solo es utilizado para los migrantes indocumentados que han sido interceptados, algunos de los cuales buscan asilo al ser detenidos. El centro brinda alojamiento en cuartos dormitorio, programas recreativos, y varios servicios de salud y apoyo.

#### *5.2.4. Formular programas que promuevan soluciones duraderas integrales, con énfasis en la integración local*

El PAB exhorta a los países del Caribe a formular programas que promuevan soluciones duraderas integrales, incluyendo medidas para fomentar la integración local en las comunidades y la inclusión de personas refugiadas en planes nacionales y políticas. Asimismo, los exhorta a promover la mejora de la cooperación internacional y la solidaridad regional para facilitar el reasentamiento de personas refugiadas, incluyendo hacia los países de América del Sur, y el retorno voluntario de migrantes, aliviando así la carga desproporcionada en algunos países isleños.

***“Quiero agradecer al país por habernos abierto las puertas hace mucho tiempo, pero también entiendo que es un proceso largo y mientras tanto tenemos que sobrevivir, tenemos que hacer lo que sea para sobrevivir, para mantener a la familia.”***

**Jean Noel**, refugiado en Trinidad y Tobago

Desde la adopción del PAB, se han hecho varios avances a nivel nacional respecto de los prospectos de integración local, particularmente respecto de muchos países que están concediendo permisos de trabajo a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas. En **Aruba**, las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas registradas están autorizadas para trabajar. El Gobierno de **Surinam** está concediendo permisos de trabajo a las personas refugiadas y está finalizando el proceso para emitir permisos de residencia temporales para personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada. En **Trinidad y Tobago**, se están tomando acciones para emitir “Permisos del Ministro”, los cuales autorizan a trabajar y a residir legalmente a las personas reconocidas como refugiadas. Tras las discusiones sobre soluciones duraderas en la primera reunión de las CMC en diciembre de 2016, el Gobierno de **Las Islas Caimán** ha producido políticas por escrito con presupuestos asignados por un periodo inicial a los servicios de apoyo con el fin de promover la integración local de las personas refugiadas reconocidas, los cuales incluyen asistencia para vivienda, dinero para alimentación, y la provisión de atención médica, así como orientación en el trato de personas con necesidades y vulnerabilidades particulares.

**Progreso en la Integración Local**

En el contexto de un aumento notable en el número de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada en **Surinam**, el Gobierno está tomando acciones para promover la integración local. El Gobierno de Surinam ha adoptado una declaración ministerial general, concediendo permisos de residencia por dos años, o “permisos de estancia”, a las personas refugiadas o solicitantes de la condición de persona refugiada, los cuales introducen excepciones a los requisitos para obtener permisos de trabajo, así como garantías de no devolución. Las autoridades también están trabajando en lanzar un proceso de solicitud en línea para estos permisos, y están en proceso de establecer un grupo de trabajo interdepartamental para abordar los temas relacionados con la protección de personas refugiadas.

Respecto del reasentamiento, los países del Caribe han apoyado una nueva iniciativa, el **Mecanismo Regional de Traslado de Refugiados (RRTM**, por sus siglas en inglés), con el fin de facilitar soluciones duraderas para las personas refugiadas con necesidades específicas en la región. Las personas refugiadas en el Caribe también se benefician del reasentamiento solidario en países de América Latina.

**El Mecanismo Regional de Traslado de Refugiados (RRTM)**

El RRTM es un mecanismo regional establecido en **Trinidad y Tobago** el cual ofrece una respuesta sistemática, coordinada e informada para abordar la situación de las personas refugiadas que están dispersas en islas remotas del Caribe y que requieren de reasentamiento en un tercer país. En particular, el RRTM dispone el traslado de personas refugiadas desde islas pequeñas hacia grandes países del Caribe con el fin de facilitar los procesos de entrevista y reasentamiento en ubicaciones más centrales y accesibles, evitando así la dispersión a través de un manejo de casos más efectivo y compacto, al tiempo que se genera un mejor espacio de protección al prevenir la detención. El RRTM comenzó como un proyecto piloto con 4 casos tramitados en el primer año, seguido de una evaluación y ajuste. A la fecha, 17 personas refugiadas han sido reasentadas exitosamente desde países como Barbados, Santa Lucía y Antigua y Barbuda hacia Trinidad y Tobago a través del RRTM.

**5.3. Progreso alcanzado con respecto a la erradicación de la apatridia en el Caribe<sup>139</sup>**

En el 2015, **Belice** se adhirió a la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961*. En marzo de 2017, el parlamento de **Haití** votó a favor de la adhesión del país a la *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954* y a la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961*. Las **Bahamas** demostró sus esfuerzos y voluntad política para abordar el trato discriminatorio por motivos de género en las disposiciones relativas a la nacionalidad de la Constitución de las Bahamas, con la intención de hacer cambios legislativos para garantizar efectivamente que todos los hombres y mujeres bahameños “nacionales por nacimiento” tengan la misma capacidad de conferir la ciudadanía a sus hijos, independientemente del lugar de nacimiento o estado civil<sup>140</sup>. **Cuba** adaptó sus leyes sobre nacionalidad a los estándares internacionales de derechos humanos sobre la prevención de la apatridia<sup>141</sup>. Finalmente, respecto a la restitución de la nacionalidad en **República Dominicana**, para finales de 2017, aproximadamente 20.000 personas habían recibido documentación probando su nacionalidad.

<sup>139</sup> Ver Sección VI “Erradicación de la Apatridia”.

<sup>140</sup> Las Bahamas realizó un referéndum constitucional en junio de 2016 en un esfuerzo por abordar estos temas de nacionalidad, sin embargo, el referéndum fue rechazado por una gran mayoría.

<sup>141</sup> Al eliminar el requisito de residencia para la adquisición de la nacionalidad por *ius sanguinis* y establecer procedimientos para solicitar la nacionalidad en los consulados en el exterior y dentro del territorio.

#### 5.4. Desafíos identificados en las Consultas Migratorias del Caribe (CMC)

A pesar de los avances significativos a nivel nacional y regional, los Estados han identificado desafíos continuos en el Caribe, relacionados con la implementación de las metas establecidas en el programa de “Solidaridad Regional con el Caribe”.

Se ha reiterado que el Caribe, con sus vastas y permeables fronteras marítimas, es una región particularmente vulnerable ante los flujos migratorios significativos. Los países del Caribe enfrentan una serie de desafíos al lidiar con los niveles de los movimientos migratorios mixtos, los cuales están siempre en aumento a causa del cambio climático, desastres naturales e inestabilidad social, y son exacerbados por las limitaciones de recursos financieros, humanos y materiales. Los Estados han destacado que la mejora de la cooperación regional es esencial para atender



*Desde su hamaca, Edgar, un joven solicitante de la condición de persona refugiada de Guatemala, mira por la ventana de la cabaña de techo de paja de su familia en Armenia, Belice, la devastación que dejó el huracán Earl. © ACNUR/Brooke Del Greco*

los riesgos del desplazamiento forzado a gran escala, y que los mecanismos regionales de distribución de responsabilidades más fuertes son cruciales para manejar efectivamente los movimientos migratorios mixtos.

Aunque se han dado pasos significativos en la región, muchos países del Caribe tienen procedimientos gubernamentales de la determinación de la condición de persona refugiada incipientes o inexistentes, y medidas prácticas y legales insuficientes para salvaguardar la aplicación efectiva del principio de no devolución. Los Estados enfrentan desafíos para alcanzar un enfoque balanceado de la migración mixta, particularmente en la reconciliación de esfuerzos para combatir la migración irregular, el tráfico y la trata de personas desde el pleno respeto de los derechos humanos y los principios de protección de los refugiados. En este contexto, se enfatizó la importancia de identificar a las personas refugiadas y otras personas con necesidades específicas, y establecer mecanismos de entrada sensibles en materia de protección, así como procedimientos diferenciados que garanticen salvaguardas para las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada.

De modo similar, la ausencia de mecanismos de recepción establecidos continúa siendo un desafío, y la necesidad de implementar alternativas a la detención migratoria persiste. A pesar de los avances esporádicos, con pocos países adoptando salvaguardas en la identificación y abordaje de personas con necesidades específicas de protección, la atención de la migración mixta continúa siendo un área que requiere más dedicación. Las medidas adoptadas se caracterizan por una fragmentación, en la que los diferentes niveles de avance en las políticas muestran la necesidad de desarrollar una estrategia más integral y un enfoque basado en los derechos humanos.

Los países del Caribe enfrentan una serie de desafíos relacionados con la prevención, protección y resolución de los casos de apatridia. Los problemas comunes están relacionados con sistemas de registro civil y de documentación deficientes, plazos estrictos y altos costos del registro de nacimiento y de la documentación

personal, mala infraestructura y la falta de capacidad para llegar a zonas alejadas, así como una falta de conciencia de los padres respecto de la importancia de registrar el nacimiento de sus hijos e hijas.

Finalmente, la xenofobia y la falta de sensibilización pública sobre los temas de refugiados también han sido identificadas como desafíos, señalando la continua necesidad de campañas de sensibilización y de información en la región.

## 5.5. Prioridades

Considerando los logros significativos, las buenas prácticas y los desafíos en el contexto de la implementación del PAB, los países del Caribe identificaron varias prioridades que deben ser atendidas en la región, tomando en cuenta las particularidades de cada país.

Los siguientes temas fueron señalados como áreas de preocupación que requieren de más coordinación y desarrollo: la cooperación regional para establecer sistemas de asilo; la coordinación para compartir información sobre el manejo de fronteras e influjos de gran escala; el fortalecimiento institucional de los mecanismos de entrada sensibles a la protección; y fortalecer los espacios regionales para el diálogo y análisis.

### 5.5.1. *Respecto a las Consultas Migratorias del Caribe (CMC)*

Los países del Caribe han acordado que la creación de las CMC en el 2016 y la participación activa de los Estados en este nuevo foro regional representan un logro importante en el marco del PAB. Los Estados han identificado las siguientes prioridades para el desarrollo de las CMC:

- Establecer una estructura clara de las CMC, incluyendo la elección de una presidencia rotativa. El país a cargo de organizar la reunión anual podría ser el presidente, apoyado por el país organizador precedente;
- Formalizar más las CMC a través de un memorándum de entendimiento entre los países, el cual contenga disposiciones sobre la membresía e identifique claramente el mandato y las prioridades;
- Crear una plataforma en línea que sirva como un foro para compartir información, recursos y buenas prácticas;
- Formalizar el rol de coordinación de la Secretaría de la CARICOM y su estructura, reconociendo que no todos los países que participan en las CMC son miembros de CARICOM;
- A través del apoyo de CARICOM, fortalecer el rol de las CMC de conectarse con otras plataformas regionales y especializadas existentes, como aquellas que abordan la trata de personas;
- Dentro del marco de las CMC, organizar talleres y capacitaciones regionales, con el apoyo técnico de la comunidad internacional (incluyendo al ACNUR, OIM, CARICOM y otras agencias especializadas).

### *5.5.2. Respecto al fortalecimiento de la cooperación regional en la gestión de los movimientos migratorios mixtos a través de enfoques basados en derechos*

Los países del Caribe han identificado las siguientes prioridades para fortalecer la coordinación regional en la gestión de los movimientos migratorios mixtos:

- A través del diálogo regional y la cooperación, adoptar medidas concretas y coordinadas para mejorar los mecanismos de entrada sensibles en materia de protección, mediante procedimientos y tramitación de casos diferenciados con el fin de gestionar los movimientos migratorios mixtos a través de un enfoque de derechos humanos;
- Fortalecer las plataformas existentes para fomentar el intercambio de información, de inteligencia y de buenas prácticas, así como la colaboración y la creación de redes a nivel regional para atender los desafíos relacionados con la protección de las personas refugiadas y la migración en el Caribe;
- Colaborar con la comunidad internacional (por ejemplo el ACNUR, la OIM y el CARICOM) en la prestación de apoyo técnico, fortalecimiento institucional y capacitaciones en derechos humanos para oficiales de Gobierno en las fronteras;
- Diseñar y establecer grupos de trabajo nacionales que involucren múltiples actores en la gestión de los movimientos migratorios mixtos, especialmente en los desplazamientos a gran escala; incluyendo planes de contingencia para desastres naturales y escenarios de migraciones masivas con el fin de planificar, prevenir y diseñar estrategias de respuestas multidimensionales;
- Desarrollar un grupo de trabajo regional para coordinar las acciones de responsabilidad compartida en la atención de los movimientos migratorios mixtos, con la pericia técnica de los socios internacionales relevantes;
- Crear un protocolo regional de respuesta temprana para la identificación de personas con necesidades específicas de protección;
- Crear una plataforma regional dentro de las CMC para armonizar y desarrollar SOP basados en los estándares de derechos humanos para el manejo de fronteras, el asilo, la determinación de la condición de persona refugiada y la identificación de personas con necesidades específicas de protección, con particular atención a la edad, género y diversidad;
- Promover visitas de estudio, intercambios o proyectos de hermanamiento entre países (incluyendo Canadá y EE. UU.) para aprender de otros contextos;
- Promover la concientización y sensibilización a lo largo de la región por medio de capacitaciones (sobre protección de personas refugiadas, derechos humanos y estándares humanitarios) para oficiales de primera línea, oficiales de Gobierno, parlamentarios, periodistas y otros grupos relevantes.

### *5.5.3. Respecto al establecimiento progresivo de sistemas de asilo y procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada*

Los países del Caribe han identificado las siguientes prioridades relacionadas con el establecimiento progresivo de sistemas de asilo y el acceso a la implementación de procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada:

- Para los Estados que no son parte, adherirse a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967;
- Desarrollar y adoptar legislación, políticas y SOP relevantes sobre protección de personas refugiadas, aplicar la Guía técnica del ACNUR para el desarrollo de la legislación sobre las personas refugiadas en el Caribe y la “Lista de verificación para un sistema de asilo integral” como herramientas prácticas;
- Desarrollar SOP armonizados para la identificación de vulnerabilidades y necesidades de protección combinadas con mecanismos de referencia efectivos, procedimientos de RSD y protección contra la devolución;
- Implementar alternativas a la detención migratoria y promover condiciones de recepción de conformidad con los estándares internacionales.

#### *5.5.4. Respecto a la formulación de programas que promuevan soluciones duraderas integrales, con énfasis en la integración local*

Los países del Caribe han identificado las siguientes prioridades respecto de las soluciones duraderas, particularmente en relación con la integración local:

- Trabajar con miras a un enfoque integral de la integración local que comprenda las dimensiones legales, económicas y culturales. Las políticas deben representar una perspectiva holística basada en derechos e involucrar a todos los actores relevantes;
- Facilitar la integración local, garantizar que las personas refugiadas reciban documentación no discriminatoria que les permita acceder a una serie de derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo acceso a empleo, educación, vivienda, atención médica y servicios sociales;
- Además de garantizar que las personas refugiadas tengan el derecho a trabajar, también se debe ofrecer acceso a clases de idiomas y capacitaciones vocacionales para superar las barreras a la integración local;
- Facilitar permisos de residencia que lleven a una residencia permanente e, idealmente, a la naturalización de las personas refugiadas.

#### *5.5.5. Respecto a la erradicación de la apatridia*

- Para los Estados que no son parte, adherirse a las Convención de 1954 y 1961.
- Mapear, analizar y abordar los casos de apatridia, y coordinar una respuesta dirigida a prevenir, proteger y reducir los casos de apatridia, con un enfoque particular en garantizar el registro universal de nacimientos, incluyendo el registro tardío, y sesiones de información en las comunidades con el fin de acercar a las autoridades competentes a las necesidades de las personas y diseñar iniciativas creativas para ampliar los servicios en las áreas más remotas.

# ERRADICACIÓN DE LA APATRIDIA

MINISTÈRE DE LA JUSTICE  
RÉPUBLIQUE D'HAÏTI  
ACTE DE NAISSANCE  
N° 060969  
M.J.F.1  
Décl. PÈRE  
Page 147  
# 294

ÉTAT CIVIL  
LIBERTÉ ÉGALITÉ FRATERNITÉ  
RÉPUBLIQUE D'HAÏTI

de -  
L'an deux mille onze le dixième jour du mois de mai à dix heures de l'après-midi  
De l'indépendance et de la République de Haïti  
Par-devant Nous, Djeufferson  
Officier de l'Etat Civil de la Commune de Carrefour  
Soussigné:  
A comparu le sieur Djimmy Olivier,  
demeurant et domicilié Carrefour de la  
commune de Carrefour  
Lequel nous a déclaré la naissance de Djeufferson natural  
Hôpital de Carrefour

## 6. Erradicación de la Apatridia

### 6.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

El programa “Erradicación de la Apatridia” del PAB propone la meta de acabar la apatridia en la región de América Latina y el Caribe para el 2024. Esto se puede lograr promoviendo leyes nacionales y prácticas que no generen posibles casos de apatridia (prevención), protegiendo a las personas apátridas que están en el territorio durante el proceso de resolución de sus casos (protección); así como resolviendo los casos existentes de apatridia (reducción y resolución).

### 6.2. Avances Nacionales

Varios Estados de América Latina y el Caribe ya cuentan con leyes de nacionalidad que cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos sobre la prevención de la apatridia, y algunos de ellos ya tienen políticas adecuadas para la protección de personas apátridas. Con algunos esfuerzos complementarios, la región de las Américas podría alcanzar el objetivo de convertirse en la primera región libre de apatridia en el mundo para el 2024, representando así un modelo a nivel mundial, liderando la lucha mundial para erradicar la apatridia.



## Estados partes de las Convenciones sobre apatridia

A 30 de junio de 2018



A 30 de junio de 2018. Fuentes: ACNUR.

Las fronteras y los nombres que aparecen en este mapa y las designaciones utilizadas no implican el aval o aceptación oficial por parte de las Naciones Unidas.

### 6.2.1. Prevención

#### • Adhesión a la Convención de 1961:

Desde la adopción del PAB, cinco Estados se adhirieron a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 (Belice, Chile y Perú), o adoptaron medidas en esta dirección (Haití), o la promulgaron (Brasil). Todos los países se adhirieron o aprobaron la adhesión sin reservas.

#### • Armonización de las leyes de nacionalidad y prácticas con los estándares internacionales:

Varios países han adoptado directrices las y modificado sus reglamentos internos o han planeado hacerlo, con el fin de interpretar en forma restrictiva las excepciones incluidas en las disposiciones para la adquisición de la nacionalidad por nacimiento en el territorio (*ius soli*), así como para modificar los requisitos para la adquisición de la nacionalidad por filiación (*ius sanguinis*). Algunos países han adaptado sus leyes de nacionalidad a los estándares internacionales de derechos humanos sobre prevención de la apatridia al eliminar el requisito de residencia para adquirir la nacionalidad por *ius sanguinis* y al establecer procedimientos para solicitar la nacionalidad en consulados afuera y dentro del territorio (Cuba)<sup>142</sup>, o por medio de la eliminación de este requisito con el fin de garantizar la adquisición de la nacionalidad a aquellos niños y niñas que de otra forma serían apátridas (Paraguay)<sup>143</sup>. Esto también se ha logrado a través de nuevos decretos y leyes generales de migración que eliminaron el requisito de renunciar a la nacionalidad de origen al aplicar a la naturalización (Brasil)<sup>144</sup>. Adicionalmente, se dispusieron salvaguardas contra la pérdida de la nacionalidad, cuando la persona está en riesgo de convertirse en apátrida, (El Salvador)<sup>145</sup>. Aunado a esto, Perú aprobó un proyecto de reforma constitucional, dirigido a eliminar el requisito de registro durante la minoría de edad con el fin de ser considerado como nacional por nacimiento en los casos de hijos e hijas de nacionales que han nacido fuera del territorio (*ius sanguinis*)<sup>146</sup>.

142 Decreto-Ley 352 (2017), "Sobre la Adquisición de la Ciudadanía Cubana por Nacimiento de los Nacidos en el Extranjero de Padre o Madre Cubanos".

143 Proyecto de Ley "Protección y Facilidades para la Naturalización de Personas Apátridas", Exp. N° S-PS 17-7570 (2017).

144 Decreto No. 8.757 del 10 de mayo de 2016, "Altera o Decreto No. 86.715, del 10 de diciembre de 1981 para Disponer sobre la Situación Jurídica del Extranjero en la República Federativa de Brasil".

145 Decreto Ejecutivo "Propuesta de Ley Especial sobre Migración y Extranjería" 9 de junio de 2016. Disponible en: <https://www.asamblea.gob.sv/node/6630>.

146 Proyecto de Ley 00402/2016-CR (2016), de "Reforma Constitucional sobre la Nacionalidad por Nacimiento".

**La interpretación restrictiva del término “Extranjero transeúnte”**

En **Chile**, la interpretación del concepto de “extranjero transeúnte” ha sido restringida a los miembros de la tripulación de transportes y los hijos e hijas de turistas. Como resultado, los hijos e hijas de padres extranjeros con un estatus migratorio irregular, que tengan la intención de permanecer en el país y que hayan nacido en el territorio pueden adquirir la nacionalidad chilena al nacer<sup>147</sup>. Los nuevos criterios administrativos, basados en la jurisprudencia de la Corte Suprema, pueden convertirse en ley en el futuro<sup>148</sup>. Adicionalmente, un proyecto de ley sobre *Garantías para los niños y las niñas* incluye una referencia al derecho a adquirir una nacionalidad, como parte del derecho a la identidad<sup>149</sup>.

- **Prevención de la apatridia a través del registro universal de nacimientos:**

Varios países implementaron proyectos que facilitan el registro tardío de nacimientos a través de la eliminación de barreras prácticas, estrategias de divulgación a las comunidades, cooperación binacional, así como brigadas móviles interinstitucionales de las autoridades gubernamentales, la sociedad civil y el ACNUR.

**Alcance del concepto de “domicilio” de padres extranjeros**

En **Colombia**, la Corte Constitucional se refirió al alcance del concepto de “domicilio” de los padres extranjeros, el cual es un requisito para que los niños y niñas que nacen dentro del territorio adquieran la nacionalidad colombiana<sup>150</sup>. La Corte indicó que la noción de “domicilio” incluida en el Código Civil debe ser aplicada. Con el fin de demostrar que se ha cumplido con el requisito de “domicilio” (en tiempo y forma), el padre extranjero que solicite la nacionalidad colombiana para su hijo o hija nacido en el territorio, puede demostrar su intención de permanecer en el país a través de varios medios de prueba. Por otra parte, la Registraduría Nacional del Estado Civil adoptó la Circular 059, la cual extiende las categorías migratorias autorizadas a demostrar el requisito de “domicilio”<sup>151</sup>. A finales de 2017, la Registraduría Nacional del Estado Civil modificó la Circular 059 a través de la Circular 168<sup>152</sup>, estableciendo un mecanismo para aplicar la salvaguardia para prevenir la apatridia según lo dispuesto en el artículo 20.2 de la Convención Americana de Derechos Humanos<sup>153</sup>.

**6.2.2. Protección**

- **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954:**

Desde la adopción del PAB, tres países se han convertido en estados parte (**Chile y El Salvador**) o han adoptado medidas concretas hacia la adhesión (**Haití**) de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Todos los países se adhirieron o aprobaron la adhesión sin reservas.

147 Registro Civil y Servicio de Identificación, Dirección Nacional, Resolución exenta No. 102 del 20 de marzo de 2015, sobre inscripción de nacimiento con anotación de hijo de extranjero transeúnte y deja sin efecto las resoluciones n° 3.207 y n° 3.509 exentas, de 2014; Resolución Exenta No. 3.207 Instruye sobre Anotación que Indica, del 1 de setiembre de 2014; Resolución Exenta No. 3.509 que Complementa la Resolución Exenta No. 3.2079 de setiembre de 2014.

148 Boletín N° 9831-07, enero 2015, Proyecto de Ley que “Establece ley interpretativa del artículo 10 de la Constitución Política de la República, en materia de nacionalidad de los hijos de extranjeros nacidos en Chile”.

149 Boletín 10315-18 (2015), “Proyecto de Ley Sistema de Garantías de los Derechos de la Niñez”.

150 Corte Constitucional. Sentencia T-075/15 del 2 de febrero de 2015. Expediente T-4, 551,344. Disponible en: <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2015/t-075-15.htm>.

151 Registraduría Nacional del Estado Civil. Circular No. 59 del 26 de marzo de 2015. Directrices a Fin de Establecer la Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento de los Hijos de Extranjeros Nacidos en Colombia para Efectos de Demostrar la Nacionalidad.

152 Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia “Modificación Circular No. 059 del 26 de marzo del 2015. Directrices a Fin de Establecer la Inscripción en el Registro Civil de Nacimiento de los Hijos de Extranjeros Nacidos en Colombia para Efectos de Demostrar la Nacionalidad.”, Circular 168 (2017).

153 El Art. 20.2 de la CADH indica que “Toda persona tiene derecho a la nacionalidad del Estado en cuyo territorio nació si no tiene derecho a otra.”

- **Procedimientos de determinación de la condición de apatridia, nuevos reglamentos y proyectos de ley:**

Algunos países adoptaron reglamentos que incluyen procedimientos de determinación de la condición de la apatridia (**Brasil**<sup>154</sup>, **Costa Rica**<sup>155</sup>, **Ecuador**<sup>156</sup>), o presentaron proyectos de ley que lo contienen (**Argentina**<sup>157</sup>, **Paraguay**<sup>158</sup>, **Uruguay**<sup>159</sup>); otros establecieron el derecho a aplicar por el reconocimiento de la condición de persona apátrida en su legislación general (**El Salvador**)<sup>160</sup>. Finalmente, un país solicitó al ACNUR asistencia técnica para el desarrollo de un procedimiento de determinación de la condición de la apatridia (**Guatemala**).

Los reglamentos y proyectos de ley mencionados *supra* incluyen buenas prácticas como: 1) La asignación de la competencia para determinar la condición de apatridia a la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE); 2) El establecimiento de procedimientos especiales para niñas y niños no acompañados o separados; 3) La ausencia de plazos perentorios para presentar la solicitud; 4) La posibilidad de iniciar un procedimiento *ex officio* y de presentar la solicitud tanto verbalmente como por escrito 5) La posibilidad de presentar la solicitud independientemente del estatus migratorio de la persona solicitante y en diferentes lugares del país; 6) El procedimiento gratuito; 7) La asistencia legal gratuita para las personas solicitantes sin recursos económicos; 8) Mecanismos de identificación y la coordinación con el procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada; 9) Las medidas de coordinación con otros procedimientos especiales, como el registro de nacimientos tardío; 10) La prohibición de discriminación basada en la orientación sexual y la identidad de género; 11) La protección de la unidad familiar, incluso en casos de personas del mismo sexo; 12) La interpretación e implementación de normas de protección desde una perspectiva de género, edad y diversidad.

- **Marcos legales de protección:**

Varios países han desarrollado proyectos de ley especiales sobre protección (**Argentina**<sup>161</sup>, **Panamá**, **Paraguay**<sup>162</sup> y **Uruguay**<sup>163</sup>), adoptaron marcos reglamentarios especiales de protección (**Costa Rica**<sup>164</sup>) o incluyeron disposiciones de protección en sus legislaciones sobre migración (**Brasil**<sup>165</sup>, **Chile**<sup>166</sup>, **Ecuador**<sup>167</sup>, **El Salvador**<sup>168</sup> y **Perú**<sup>169</sup>), como por ejemplo: (i) documentos de residencia legal y de identidad; (ii) el acceso al disfrute efectivo de derechos y garantías fundamentales, como la libertad de circulación; (iii) la emisión de *laissez-passers* para las personas migrantes apátridas; (iv) visas humanitarias o permisos de residencia temporal; (v) la reunificación familiar; (vi) facilidades para la naturalización; y (vii) la no penalización por entrada irregular.

154 Decreto 9199,20 de noviembre de 2017, disponible en: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/11/2017&jornal=515&pagina=7&totalArquivos=96>.

155 Decreto Ejecutivo 39620, 13 de mayo de 2016. Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida. Disponible en: [http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm\\_texto\\_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81511&nValor3=103965&strTipM=TC](http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=81511&nValor3=103965&strTipM=TC).

156 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver nota 42.

157 Proyecto S-0063/17 (2017), "Ley General de Reconocimiento de la Condición de Apátrida," Disponible en: <http://www.senado.gov.ar/parlamentario/comisiones/verExp/6317/S/PL>.

158 Proyecto de Ley de "Protección y Facilidades para la Naturalización de Personas Apátridas". Expediente S-177570. Mayo de 1996.

159 Carpeta n.º 2518 del 2017, Repartido n.º 821 (2017), "Proyecto de Ley" Apatridia, Reconocimiento y Protección", disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/137033>.

160 Legisladores estudian propuesta de Ley Especial de Migración y Extranjería para legar una normativa moderna al país, 29 de Enero 2018, disponible en: <https://gsamblea.gob.sv/node/6726>.

161 "Ley General de Reconocimiento de la Condición de Apátrida," ver *supra* nota 129.

162 Proyecto de Ley de "Protección y Facilidades para la Naturalización de Personas Apátridas" ver *supra* nota 130.

163 Carpeta n.º 2518 del 2017, Repartido n.º 821 (2017), "Proyecto de Ley" Apatridia, Reconocimiento y Protección", disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/137033>.

164 Decreto Ejecutivo 39620, 13 de mayo de 2016, ver *supra* nota 127.

165 Lei de Migração, Lei 13 445, del 24 de mayo de 2017, disponible en: <http://www.lexml.gov.br/urn/urn:lex:br:federal:lei:2017-05-24:13445>.

166 Michelle Bachelet Jeria, Nueva Ley de Migración", Mensaje 124-365 (2017). El proyecto indica que le corresponde a la subsecretaría del interior, o a quien esta se lo delegue, la función de determinar los casos de las personas en condición de apatridia, cuando sea apropiado. Asimismo, establece que el Ministerio del Interior y Seguridad Pública va a supervisar e instruir a la autoridad de fronteras sobre cómo aplicar la legislación de inmigración y la protección de las personas apátridas.

167 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver nota 42.

168 Legisladores estudian propuesta de Ley Especial de Migración y Extranjería para legar una normativa moderna al país, 29 de enero 2018, disponible en: <https://gsamblea.gob.sv/node/6726>.

169 Decreto Legislativo n.º 1350, *Decreto Legislativo de Migraciones*, marzo de 2017; Decreto Supremo No. 007-2017-IN (2017) "Decreto Supremo que Aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo N° 1350, Decreto Legislativo de Migraciones y Aprueban Nuevas Calidades Migratorias".

Adicionalmente, el ACNUR lanzó el “Borrador de Artículos sobre Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas”<sup>170</sup>, con el fin de brindar una guía técnica a los Estados que están interesados en desarrollar procedimientos de determinación de la condición de apatridia así como marcos regulatorios de protección.

### 6.2.3. Reducción y resolución

- **Procedimientos simplificados para la naturalización de personas apátridas:**

Varios países adoptaron leyes (**Brasil**<sup>171</sup>, **Chile**<sup>172</sup> y **Ecuador**<sup>173</sup>), modificaron los reglamentos existentes (**Bolivia**<sup>174</sup> y **Costa Rica**<sup>175</sup>), o presentaron proyectos de ley (**Argentina**<sup>176</sup>, **Paraguay**<sup>177</sup> y **Uruguay**<sup>178</sup>) que incluyen facilidades para la naturalización de personas apátridas y personas apátridas refugiadas al eliminar o reducir la mayoría de los requisitos legales establecidos, por ejemplo, reducir el periodo de residencia.

- **Confirmación de la nacionalidad y la emisión de documentos de nacionalidad:**

**México**<sup>179</sup> modificó su legislación con el fin de autorizar a los titulares de las Embajadas y Consulados a registrar nacimientos de forma tardía y a emitir certificados de nacimiento, desarrollando una serie de lineamientos<sup>180</sup>.

*“Me hubiera gustado poder ir a la escuela pero no pude porque no tenía certificado de nacimiento. No pude acceder a los servicios de salud ni beneficiarme de los servicios sociales. Ahora, gracias al proyecto Chiriticos, estoy registrado y pude registrar a mis hijos que ahora están inscritos en la escuela y disfrutan de salud y protección social”.*

**Reinaldo, Ngäbe-Buglé, padre de dos hijos.**

#### El Proyecto ‘Chiriticos’

El proyecto Chiriticos es una iniciativa conjunta del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones de **Costa Rica**, el Tribunal Electoral de **Panamá** y el ACNUR. Este proyecto representa una buena práctica en la determinación de la nacionalidad y la prevención de la apatridia a través del registro tardío de la población indígena Ngäbe Buglé. Las personas Ngäbe-Buglé se mueven entre las fronteras entre Costa Rica y Panamá habitual y periódicamente para trabajar en las plantaciones de banano y café en el territorio costarricense. Estas personas estaban en riesgo de apatridia debido a la falta de registro al nacer. El proyecto “Chiriticos” ayudó a los Ngäbe y Buglés a través de la facilitación de procedimientos de registro tardío y la emisión de documentación de la nacionalidad. Gracias a esta iniciativa, la nacionalidad de aproximadamente 1500 personas fue determinada en 2017.

170 ACNUR, *Borrador de Artículos sobre Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas*, febrero de 2017.

171 Decreto 9199, 20 de Noviembre de 2017, disponible en: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=21/11/2017&jornal=515&pagina=7&totalArquivos=96>.

172 Ley 20,888, *Modifica los requisitos para obtener la nacionalización*, enero de 2016, promulgada el 4 de enero de 2016, publicada el 8 de enero de 2016, Disponible en: <https://www.leychile.cl/Navegar?idNorma=1086208>.

173 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver nota 42.

174 Ministerio de Gobierno, Resolución Ministerial n.º 050/2016, 9 de marzo de 2016.

175 Reglamento Relativo a los Trámites, Requisitos y Criterios de Resolución en Materia de Naturalizaciones, Decreto, Decreto n.º 12-2012 Publicado en el Alcance n.º 124 de La Gaceta n.º 171 de 05 de setiembre de 2012, disponible en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/reglamentorelativotramitesnaturalizacion.pdf>.

176 Proyecto S-0063/17 (2017), “Ley General de Reconocimiento de la Condición de Apátrida,” ver *supra* nota 129.

177 Proyecto de Ley de “Protección y Facilidades para la Naturalización de Personas Apátridas” ver *supra* nota 130.

178 Carpeta n.º 2518 del 2017, Repartido n.º 821 (2017), “Proyecto de Ley” Apatridia, Reconocimiento y Protección”, disponible en: <https://parlamento.gub.uy/documentosyleyes/ficha-asunto/137033>.

179 Decreto Ejecutivo, DOF: 01/06/2016, el cual modifica la “Ley de Servicio Exterior Mexicano”.

180 Acuerdo por el que se dan a conocer los Lineamientos para el registro de nacimiento de personas nacidas en territorio nacional, que se encuentren en el extranjero. DOF: 13/02/2017.

- **Restitución de la nacionalidad:**

Aunque no hay números oficiales, para finales de 2017, aproximadamente 20.000 personas habían recibido documentos que prueban su nacionalidad en **La República Dominicana**, esto de conformidad con las disposiciones de la Ley<sup>181</sup> y su reglamento<sup>182</sup>.

***“Mi nombre es Juliana, tengo 14 años de edad y me consideraron una persona en tránsito en Chile. Ahora, gracias al proyecto Chile Reconoce, soy chilena.”***

***Juliana, hija de padre y madre extranjeros que nació en Chile.***

#### Proyecto Chile Reconoce

A través de este proyecto, **Chile** estableció un mecanismo para revisar el registro de los nacimientos de las niñas y los niños nacidos en el país de padres extranjeros en situación migratoria irregular al momento del nacimiento pero con la intención de permanecer en el país. Estos niños y niñas fueron registrados al nacer como “hijos de un extranjero transeúnte”, de conformidad con los nuevos estándares normativos vigentes estas personas ahora tienen el derecho de adquirir la nacionalidad chilena, restaurando así su nacionalidad. En mayo 2017, los resultados del proyecto “Chile Reconoce” fueron presentados<sup>183</sup> en un evento que contó con la participación de la Presidenta de la República quien dio un discurso en apoyo de la campaña #IBelong.



La presidenta de Chile, Michelle Bachelet, encabezó el lanzamiento del programa “Chile Reconoce”, para otorgar la nacionalidad chilena a niños y niñas hijos de “extranjeros transeúntes”. © ACNUR/Sebastian Rodriguez

181 Ley que establece un régimen especial para personas nacidas en el territorio nacional inscritas irregularmente en el Registro Civil dominicano y sobre naturalización, Ley 169-14, 21 de Mayo de 2014.

182 Reglamento de aplicación de la Ley N° 169-14, Decreto 250-14, 23 de Julio de 2014.

183 Proyecto Chile Reconoce, Disponible en: [www.chilereconoce.cl](http://www.chilereconoce.cl).

## 6.3. Avances Regionales

### 6.3.1. Organización de los Estados Americanos

La Asamblea General de la OEA apoyó los esfuerzos dirigidos a erradicar la apatridia en las Américas, a través de la adopción de las siguientes tres resoluciones:

- En junio de 2014, la Asamblea General de la OEA invitó a los Estados parte a aprovechar el proceso conmemorativo de *Cartagena +30* para identificar los desafíos y acciones necesarias para abordar a la apatridia, y para considerar la inclusión de un capítulo sobre este tema en el marco regional estratégico resultante (el PAB)<sup>184</sup>.
  - En junio de 2016, la OEA acogió el PAB, la campaña #IBelong<sup>185</sup> y el Plan de Acción Mundial. En particular, promovió la adhesión a las Convenciones de apatridia, el establecimiento de procedimientos de determinación de la condición de apatridia, la eliminación de la discriminación basada en género en las leyes sobre nacionalidad, el registro civil, la adecuada resolución de los casos existentes de apatridia; y subrayó la importancia de simplificar los procesos de naturalización para las personas migrantes apátridas<sup>186</sup>.
  - Finalmente, en junio de 2017, la Asamblea reafirmó el compromiso de los Estados en la erradicación de la apatridia, e invitó a los Estados Miembros a continuar avanzando en la implementación de las acciones propuestas en el “Plan de Acción Mundial” y el PAB<sup>187</sup>.
- **La Comisión Interamericana de Derechos Humanos:**

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) abordó el tema de apatridia en informes específicos y durante visitas *in loco*<sup>188</sup>.

En noviembre de 2016, la CIDH publicó un informe sobre los estándares legales del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (SIDH) sobre movilidad humana, incluyendo estándares relacionados al derecho a la nacionalidad y la prevención de la apatridia<sup>189</sup>.

- **Corte Interamericana de Derechos Humanos:**

En 2014, la Corte Interamericana participó en las consultas subregionales del proceso de *Cartagena +30*, adoptó una opinión consultiva<sup>190</sup> y emitió una decisión vinculante<sup>191</sup> en un caso contencioso en el cual brindó criterios importantes para la prevención y solución de la apatridia, y la protección de las personas apátridas.

184 OEA, Asamblea General, “Prevención y Reducción de la Apatridia y Protección de las Personas Apátridas en las Américas”, Resolución AG/ RES. 2826 (XLIV-O / 14) (2014), disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10526.pdf>.

185 ACNUR, “#IBelong”, 4 de noviembre de 2014, disponible en: <http://www.unhcr.org/libelong/es/>.

186 OEA, Asamblea General, “Promoción y Protección de Derechos Humanos”, “Resolución AG / RES. 2887 (XLVI-O / 16) (2016), disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/dj/docs/AG-RES\\_2887\\_XLVI-O-16.pdf](http://www.oas.org/es/sla/dj/docs/AG-RES_2887_XLVI-O-16.pdf).

187 OEA, Asamblea General, “Promoción y Protección de Derechos Humanos”, “Resolución AG / RES. 2908 (XLVII-O / 17) (2017), disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11322.pdf>.

188 OEA, CIDH. Informe sobre la situación de Derechos Humanos en República Dominicana Doc. 45/15 del 31 de Diciembre del 2015, for. 294., disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/RepublicaDominicana-2015.pdf>; OEA, CIDH. Desnacionalización y apatridia en República Dominicana. Agosto de 2012, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/multimedia/2016/RepublicaDominicana/republica-dominicana.html>.

189 OEA, CIDH “Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos”, diciembre de 2015, disponible en: <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>.

190 Corte IDH “Derechos y Garantías de Niñas y Niños en el Contexto de la Migración y/o En Necesidad de Protección Internacional. Opinión Consultiva OC-21/14, 19 de agosto de 2014. Serie A No. 21.

191 Corte IDH “Caso de personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas”, 28 de agosto de 2014. Serie C No. 282.

- **Comité Jurídico Interamericano**

En seguimiento a la Resolución de la Asamblea General de la OEA AG/RES. 2826 (XLIV-O / 14), el Comité Jurídico Interamericano (CJI) preparó la “Guía sobre Protección de Personas Apátridas”, la cual fue publicada en 2015<sup>192</sup>. La guía exhorta a los Estados a adherirse a las Convenciones de Apátridia, a adoptar regulaciones en línea con “la Ley Modelo” del ACNUR (hoy “Borrador de Artículos”<sup>193</sup>), y a establecer procedimientos de determinación de la condición de apátridia y otras medidas<sup>194</sup>.

- **Departamento de Derecho Internacional:**

El Departamento de Derecho Internacional (DDI) de la OEA organizó un curso sobre los “Elementos Esenciales para la Identificación, Protección, Prevención y Reducción de la Apátridia en las Américas”, el cual tuvo lugar en Washington DC el 12 de febrero de 2015<sup>195</sup>.

Adicionalmente, el DDI organizó las XLII (2015)<sup>196</sup>, XLIII (2016)<sup>197</sup> y XLIV (2017)<sup>198</sup> ediciones del “Curso sobre Derecho Internacional”, las cuales incluyeron un área temática sobre apátridia.

Finalmente, en abril de 2017, el DDI, en su capacidad de Secretaría técnica del CJI, presentó la “Guía sobre la Protección de Personas Apátridas” a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA, e informó sobre la adopción del “Borrador de Artículos” del ACNUR<sup>199</sup>.

### 6.3.2. MERCOSUR

En marzo de 2016, en el marco de la “Reunión XXXVIII de Ministros del Interior y Seguridad del MERCOSUR y Estados asociados”, las CONARES se reunieron y discutieron el progreso regional hacia la erradicación de la apátridia.

En junio de 2017, el MERCOSUR y el ACNUR firmaron un memorándum de entendimiento sobre cooperación técnica internacional en el cual acordaron promover la adhesión a las convenciones de apátridia, así como acciones para prevenir y acabar la apátridia en la región, dentro del marco de la campaña #IBelong<sup>200</sup>.

### 6.3.3. El Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV)

En octubre de 2015, el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV) realizó su Encuentro Anual XII “Consolidando un Plan Estratégico para un Modelo de Gestión de la

192 OEA, Comité Jurídico Interamericano, “Informe anual del Comité Jurídico Interamericano a la Asamblea General” (2015), Informe (Rio de Janeiro, Brasil, 8 de setiembre de 2015), disponible en: <http://scm.oas.org/pdfs/2016/CP35451SINFORMECJI.pdf>.

193 Ver nota 142.

194 OEA, Comité Jurídico Interamericano, “Guía sobre Protección de Personas Apátridas,” Informe (Rio de Janeiro, Brasil, agosto de 2015), disponible en: [http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc\\_488-15\\_rev1.pdf](http://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_488-15_rev1.pdf).

195 OEA Curso sobre Apátridia disponible en: [http://oas.org/es/sla/ddi/curso\\_sobre\\_apatridia.asp](http://oas.org/es/sla/ddi/curso_sobre_apatridia.asp).

196 OEA XLII Curso de Derecho Internacional (2015) disponible en: [http://oas.org/es/sla/ddi/XLII\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2015.asp](http://oas.org/es/sla/ddi/XLII_curso_derecho_internacional_2015.asp).

197 OEA XLIII Curso de Derecho Internacional (2016) disponible en: [http://oas.org/es/sla/ddi/XLIII\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2016.asp](http://oas.org/es/sla/ddi/XLIII_curso_derecho_internacional_2016.asp).

198 OEA XLIV Curso de Derecho Internacional (2017) disponible en: [http://oas.org/es/sla/ddi/XLIV\\_curso\\_derecho\\_internacional\\_2017.asp](http://oas.org/es/sla/ddi/XLIV_curso_derecho_internacional_2017.asp).

199 Presentación de Guía sobre Protección de Personas Apátridas, abril 2017, disponible en: [http://oas.org/es/sla/ddi/boletines\\_informativos\\_Guia\\_Proteccion\\_Personas\\_Apatridas\\_Abr-2017.html](http://oas.org/es/sla/ddi/boletines_informativos_Guia_Proteccion_Personas_Apatridas_Abr-2017.html).

200 ACNUR y el Mercado Común del Sur (MERCOSUR), “Memorando de Entendimiento entre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) en Materia de Cooperación Técnica Internacional”, MERCOSUR / GMC / RES. N ° 11/17 (2017), <http://www.refworld.org/es/docid/5a033abb4.html>.

Identidad en la Región”<sup>201</sup>, en Paraguay. Esta reunión concluyó con la adopción de la Declaración de Asunción<sup>202</sup>, la cual promueve el derecho a la identidad como un derecho humano y tiene como objetivo apoyar iniciativas y proyectos para fortalecer los registros civiles en la región.

Durante la Semana Interamericana de la Identidad, realizada en la Ciudad de México, los días del 27 al 30 de setiembre de 2016, se organizaron tres reuniones clave: El XIII encuentro del CLARCIEV, la Tercera Conferencia Regional de América Latina y el Caribe sobre el Derecho a la Identidad y el Registro Universal de Nacimiento, y el Primer Encuentro Ministerial y de Autoridades Nacionales de las Américas sobre el Derecho a la Identidad<sup>203</sup>. El resultado de la reunión fue la adopción de la Declaración sobre la Identidad la cual expresa la necesidad de fortalecer y simplificar el acceso a los registros civiles.

El XIV encuentro anual del CLARCIEV en Buenos Aires en noviembre de 2017, se refirió al tema de la identidad digital. Los países adoptaron una declaración final en la cual reconocieron que la apatridia constituye una violación al derecho humano a una nacionalidad, consagrado en el artículo XIX de la “Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre” y el artículo 20 de la Convención Americana de Derechos Humanos. También acordaron trabajar con el fin de eliminar todas las barreras que puedan dar pie a situaciones de apatridia<sup>204</sup>.

#### 6.3.4. La Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA)

La Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia” (Red ANA), es una red de organizaciones de la sociedad civil, iniciativas académicas y expertos independientes comprometidos con el tema de la apatridia en las Américas, con el objetivo de cooperar con los Estados para fortalecer los mecanismos de protección internacional. La Red también busca sensibilizar respecto de la situación de la apatridia en las Américas, identificar a las personas afectadas en la región y abogar por el reconocimiento y respeto de los derechos de las personas apátridas. Para alcanzar este objetivo, la Red Ana está involucrada en el



Roy Miranda Martínez, de 9 años, tiene un plan: “El día que tenga mis documentos (certificado de nacimiento), quiero aplicar a una beca e ir a la escuela, al igual que mis hermanos. Esto me da mucha alegría”. © ACNUR / Lucas Iturriza

intercambio de prácticas e información sobre apatridia para consolidar una red que pueda defender mejor los derechos humanos de las personas apátridas<sup>205</sup>.

201 CLARCIEV Encuentro “Consolidando un Plan Estratégico para un Modelo de Gestión de la Identidad en la Región” disponible en: <http://registrocivil.gov.py/clarciev/> y <http://clarciev.com/es/finlizo-el-xiii-encuentro-clarciev-en-asuncion-paraguay/>.

202 CLARCIEV. Declaración de Ciudad de Asunción, Paraguay: Consolidando un Plan Estratégico para un Modelo de Gestión de la Identidad 9 de octubre de 2015 disponible en: <http://www.clarciev.com/cms/wp-content/Declaracion-Asuncion-2015.pdf>.

203 Semana Interamericana de la Identidad (2016), disponible en: <http://clarciev.com/es/evento/semana-identidad/>.

204 Asamblea XIV Encuentro de los Países Miembros del CLARCIEV, “La Identidad como Piedra Angular de una Estrategia Integrada de Gobierno Digital”, Buenos Aires Argentina, 10 de noviembre de 2017, disponible en: <http://clarciev.com/site/wp-content/uploads/2017/11/Declaratoria-y-Acta-del-XIV-Encuentro-CLARCIEV.pdf>.

205 Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia, disponible en: <http://www.americasns.org>.



## 6.4. Desafíos identificados en las consultas regionales y temáticas

A pesar del progreso alcanzado, durante las consultas regionales y temáticas, los participantes identificaron los siguientes desafíos respecto de la prevención, protección y resolución de los casos de apatridia:

### 6.4.1. Respecto a la prevención

- A pesar de que han disminuido los casos de subregistro de nacimientos, aún persisten en la región;
- La falta de sensibilización de los padres respecto de la importancia de registrar a sus hijos, especialmente en la región del Caribe;
- La necesidad de implementar procedimientos creativos y flexibles (reducción de costos y tiempo) para garantizar la universalidad del registro de nacimientos y de capacitar a las autoridades relevantes así como mejorar la coordinación interinstitucional y binacional;
- La persistencia de desafíos relacionados a la discriminación basada en género en las leyes de nacionalidad que puede dar pie a situaciones o riesgos de apatridia, y la necesidad de armonizar las políticas nacionales con los estándares internacionales sobre prevención de la apatridia y derechos humanos;
- Otras preocupaciones están relacionadas con los vacíos en los marcos regulatorios sobre nacionalidad y los desafíos persistentes respecto del requisito de residencia para las niñas y los niños de nacionales nacidos en el exterior para adquirir la nacionalidad por consanguinidad.

### 6.4.2. Respecto a la protección

- La importancia de realizar mapeos de personas apátridas o en riesgo de apatridia, así como de promover campañas de información para regularizar la situación de las personas apátridas.

### 6.4.3. Respecto a la reducción y resolución

- La necesidad de otorgar documentación que demuestre la nacionalidad, de forma gratuita y sin obstáculos legales o prácticos, o mayores requisitos.

## 6.5. Prioridades

### 6.5.1. Respecto a la prevención:

- Promover la adhesión o la ratificación de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, sin reservas;
- Revisar y adaptar las leyes de nacionalidad con los estándares internacionales sobre prevención de la apatridia y los derechos humanos en general, con particular atención en: (i) la eliminación de

la discriminación basada en género; (ii) la adquisición de la nacionalidad de niñas y niños nacidos dentro del territorio los cuales de otra manera serían apátridas, y (iii) la eliminación del requisito de residencia para la adquisición de la nacionalidad en los casos de niñas y niños hijos de nacionales nacidos en el extranjero;

- Adoptar una interpretación restrictiva del concepto de “extranjero transeúnte” y una más amplia del concepto de “domicilio” en la adquisición de nacionalidad por nacimiento en el territorio (*ius soli*);
- Promover el registro universal de nacimientos, incluyendo el registro tardío, a través de medidas específicas, tales como brigadas móviles que alcancen las áreas remotas y aisladas de los países.

#### 6.5.2. Respecto a la protección:

- Promover la adhesión o la ratificación de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, sin reservas;
- Establecer procedimientos de determinación de la condición de apatridia justos y eficientes, así como marcos regulatorios de protección basados en el “Borrador de Artículos sobre Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas”, desarrollados por el ACNUR (2017);
- Mejorar la calidad y cantidad de información sobre poblaciones apátridas o personas en riesgo de apatridia a lo largo de la región, con particular énfasis en los países del Caribe.

#### 6.5.3. Respecto a la resolución:

- Implementar procedimientos y sistemas efectivos para confirmar la nacionalidad, tales como el registro tardío de nacimientos, incluyendo la posibilidad de tramitarlos desde el extranjero;
- Establecer procedimientos efectivos para facilitar la naturalización de las personas apátridas así como de personas refugiadas apátridas;
- Garantizar la restitución de la nacionalidad y en casos en los que la persona fue privada de ella arbitrariamente, la restitución debe ser de conformidad con las normas internacionales y regionales de derechos humanos;
- Garantizar la emisión de documentos de nacionalidad en la adquisición, conformación y restitución de la nacionalidad.

# COOPERACIÓN REGIONAL

## 7. Cooperación Regional

### 7.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

En su capítulo 8, el PAB reafirma la importancia de mejorar y consolidar la integración regional y exhorta a profundizar los niveles de coordinación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración, en particular entre países de América Latina y el Caribe (Cooperación Sur-Sur). Asimismo, el PAB fomenta el fortalecimiento de redes de organizaciones de la sociedad civil a nivel nacional y regional, incluyendo a la academia, con el fin de llevar a cabo investigación e intercambiar las buenas prácticas operativas.

### 7.2. Progreso alcanzado

Esta evaluación trienal del PAB ha dado un nuevo ímpetu a la cooperación y solidaridad regional, a través de las consultas regionales y temáticas que originó. Se realizaron los siguientes avances en el área de cooperación regional:

- Un mecanismo de coordinación regional fue creado entre los Presidentes de las Comisiones Nacionales de Elegibilidad del MERCOSUR y sus Estados Asociados<sup>206</sup>;
- Reuniones periódicas de las Comisiones Nacionales para Refugiados de Mesoamérica son

206 Ver § 2.3.

llevadas a cabo en el marco del acuerdo de cooperación entre el SICA y el ACNUR<sup>207</sup>;

- El lanzamiento del PRIMES del ACNUR para mejorar la colaboración entre la sociedad civil, el ACNUR y los actores gubernamentales en la prestación actual de los servicios de protección<sup>208</sup>;
- Las oficinas de registro civil parte del CLARCIEV abordaron temas de apatridia en 2017<sup>209</sup>;
- La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) reconoció los avances en la responsabilidad compartida en el abordaje de la migración que se lograron a nivel regional<sup>210</sup>, y reconoció la importancia del GCR y se comprometió a adoptar un abordaje integral de los temas de migración, de conformidad con la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016<sup>211</sup>.

**La Conferencia Regional sobre Migración**

La Conferencia Regional sobre Migración (CRM) reconoció los avances en la responsabilidad compartida en el abordaje de la migración alcanzados a nivel regional. Este progreso refleja los esfuerzos para beneficiar a las personas migrantes y refugiadas al establecer estrategias que promueven la cooperación entre los Estados Parte de la CRM, a través de la creación y fortalecimiento de alianzas bilaterales y multilaterales<sup>212</sup>. La CRM también reconoció la importancia del GCR y se comprometió a adoptar un abordaje integral respecto de los temas de migración, de conformidad con la Declaración de Nueva York<sup>213</sup>. Adicionalmente, la CRM estableció una red regional de oficiales de Gobierno para que actúe como enlace en la protección de las niñas, niños y adolescentes migrantes y refugiados, con el fin de promover la implementación de estándares y garantías de acceso al procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada y al de determinación del interés superior. La red apoyó la redacción y aprobación de los “Lineamientos Regionales de Actuación para la Protección Integral de la Niñez y Adolescencia en el Contexto de la Migración”.

- La Asamblea General de la OEA ha apoyado el PAB y el Plan de Acción Mundial del ACNUR para acabar con la apatridia, e instó a los Estados a implementar sus acciones<sup>214</sup>. La OEA también respaldó el seguimiento de la evaluación sobre el progreso alcanzado a nivel nacional y regional en la implementación del MIRPS a través de reuniones anuales.
- El proceso MIRPS mencionado anteriormente (el cual incluye a Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá) representa una plataforma regional para



Los países de Norte y Centroamérica se comprometieron a fortalecer las medidas de protección para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada, desplazadas internas y refugiadas durante la Conferencia Regional en Honduras. © ACNUR/Scarleth Durón

207 Ver § 2.3.

208 Ver §2.3.

209 Ver supra § 6.2.3

210 XXI Conferencia Regional sobre Migración (CRM): La Migración: Una Responsabilidad Compartida, 18.11.2016

211 Declaración Especial respecto al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, CRM, 29.11.2017

212 XXI Conferencia Regional sobre Migración (CRM): La Migración: Una Responsabilidad Compartida 18.11.2016

213 Declaración Especial respecto al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, CRM., 29.11.2017

214 OEA Asamblea General, “Promoción y Protección de Derechos Humanos”, Resolución AG / RES. 2908 (XLVII-O / 17) (2017), disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11322>.

identificar buenas prácticas, desafíos y compromisos concretos a través de planes de acción nacionales a la luz de los objetivos de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes del 2016; así como un modelo para y/o de aplicación del CRRF. Adicionalmente, diez Estados cooperantes se han comprometido a apoyar activamente su implementación, a través de asistencia financiera y cooperación técnica en áreas determinadas, los cuales incluyen cuatro países de Sur América, constituyendo así un ejemplo de cooperación Sur-Sur<sup>215</sup>.

- Las Consultas Migratorias del Caribe (CMC) son *per se* un logro emblemático que fomenta la cooperación entre los países del Caribe. La cooperación regional en el Caribe también ha sido promovida a través de las reuniones periódicas entre los Altos Oficiales de Inmigración y otras iniciativas relacionadas a CARICOM y CARICOM IMPACS<sup>216</sup>.
- En Noviembre de 2017, el ACNUR firmó un memorándum de entendimiento con el MERCOSUR para promover el derecho internacional de los refugiados, la consistencia con los instrumentos internacionales de protección, los mecanismos de cooperación regional y de responsabilidad compartida, así como la implementación de actividades conjuntas en la protección de personas refugiadas, otras poblaciones desplazadas y personas apátridas.
- Se crearon varias redes regionales de miembros de la academia, clínicas legales y otras organizaciones de la sociedad civil.

#### Redes Regionales de Protección

- La creación de la Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA), constituida por la academia, clínicas legales y otras organizaciones de la sociedad civil, trabaja para proteger a las personas apátridas<sup>217</sup>.
- La Red de Apoyo Legal para los Refugiados de las Américas (RALRA): RALRA fue establecida en coordinación con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, y con la participación de organizaciones de la sociedad civil, incluyendo clínicas legales, oficinas de defensores de los pueblos, organizaciones de la sociedad civil y profesionales en derecho<sup>218</sup>.
- La renovación del capítulo de las Américas de la Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados y Migración (IARMJ, por sus siglas en inglés)<sup>219</sup>.
- La creación de una Red Regional de Espacios Seguros (RSSN, por sus siglas en inglés), para la divulgación de incidentes de VSG y otros incidentes de protección, y la promoción de servicios estandarizados a lo largo del ciclo de desplazamiento. La RSSN facilita la detección de necesidades especiales de protección, el acceso a protección adecuada y servicios multisectoriales para las personas sobrevivientes de violencia sexual y de género, niños, niñas y personas LGBTI en riesgo y otros individuos afectados<sup>220</sup>.
- La creación de un grupo especializado de académicos que trabajan en el MIRPS bajo los auspicios de RALRA, el cual se denomina la Red GREAT MIRPS.

215 Ver arriba, § 4.2.

216 Ver arriba, § 5.1.1.

217 Red Ana. (2015). Informe Anual 2015, disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/55eb3459e4b021abebfec2bd7/570b76937da24f23ceb893e4/1460369068335/Informe+Anual+Red+ANA+2015>.

218 Ver § 2.3.

219 Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados y Migración, Capítulo de las Américas, disponible en inglés en: <https://www.iajlj.org/regional-chapters/americas-chapter>.

220 Ver § 8.1.2 (Cuadro) y § 8.3.2.

- Un memorándum de entendimiento fue firmado en mayo de 2015 entre el IPPDH, los Estados del MERCOSUR y Estados Asociados y el ACNUR. Se acordó un plan de trabajo para apoyar el PAB. El ACNUR también firmó un memorándum de entendimiento para cooperar con el MERCOSUR durante el segundo semestre del 2017, con el objetivo de elaborar los indicadores para evaluar los diferentes capítulos del PAB. Esta colaboración devino en una muy buena base para los procesos de consulta nacionales, y condujo a la apropiación del proceso por el MERCOSUR a través de la reunión de validación con las CONARES.

### 7.3. Prioridades como resultado de las consultas regionales y temáticas

Las consultas regionales y temáticas identificaron los esfuerzos para mejorar la cooperación regional como una prioridad clave, particularmente porque concierne a países de origen, tránsito y destino, incluyendo espacios para compartir buenas prácticas e información, para articular respuestas coordinadas e integrales a fin de satisfacer las necesidades de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada, así como para mejorar las estrategias de respuesta concertadas para los flujos migratorios mixtos, incluyendo el desplazamiento causado por desastres naturales. En particular, se enfatizó la necesidad de:

- Mejorar la cooperación regional, subregional y binacional inclusive entre países de origen, tránsito y destino; el ACUR y personas de interés; con el fin de encontrar soluciones prontas y adecuadas. Mejorar la cooperación, el diálogo e intercambio de información entre América Latina y el Caribe;
- Impulsar los foros regionales existentes para mejorar la cooperación regional. Mejorar el apoyo internacional en temas de determinación de la condición de persona refugiada a través de grupos de apoyo de capacidades, especialmente respecto de protección internacional;
- Fortalecer las plataformas existentes para fomentar el intercambio de información y buenas prácticas, así como la colaboración y el establecimiento de redes a nivel regional para abordar a los desafíos relacionados a la protección de personas refugiadas;
- Continuar promoviendo las visitas de estudio e intercambios entre las autoridades nacionales, para entender y aprender de otras jurisdicciones y sistemas de asilo con base en proyectos de hermanamiento;
- Promover el diálogo y la cooperación para tomar pasos concretos y coordinados en la mejora de mecanismos de ingreso sensibles a las necesidades de protección; con trámites de casos y procedimientos diferenciados, y grupos de trabajo formadas por múltiples actores con el fin de manejar los movimientos migratorios mixtos y desplazamientos a gran escala a través de un abordaje basado en los derechos humanos; especialmente en el Caribe;
- Mejorar la cooperación regional dentro del programa QAI, trabajando así de forma conjunta hacia una armonización regional de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada;
- En particular, en la región del Caribe, mejorar la cooperación para armonizar y desarrollar SOP comunes basados en derechos humanos para la gestión de fronteras, y sistemas de asilo, incluyendo los procedimientos de RSD;

- Dentro del marco de la cooperación Sur-Sur y responsabilidad compartida, diversificar entre las varias posibilidades de reasentamiento, incluyendo el PTA;
- Apoyar el desarrollo de redes regionales de “Ciudades Solidarias” para compartir buenas prácticas en la protección de personas refugiadas de zonas urbanas;
- Exhortar a los Estados de América Latina y el Caribe a que hagan esfuerzos conjuntos complementarios en la prevención y reducción de la apatridia, a través de la cooperación multilateral y bilateral, para alcanzar la meta de ser la primera región del mundo en convertirse en un territorio libre de apatridia para el 2024, y así convertirse en un modelo mundial para la erradicación de la apatridia.

# ABORDAJE DE LAS NECESIDADES ESPECIALES DE PROTECCIÓN

## 8. Abordaje de las necesidades especiales de protección

### 8.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

El PAB subraya los avances progresivos alcanzados al incorporar altos estándares de protección en la legislación nacional con un enfoque de edad, género y diversidad. En su primer capítulo, el plan reconoce grupos particularmente vulnerables que destacan en el contexto de movimientos migratorios mixtos: personas sobrevivientes de VSG, personas LGBTI, personas con discapacidades, personas adultas mayores, personas afrodescendientes u otras personas vulnerables como mujeres embarazadas, niñas y niños, tanto acompañados como no acompañados<sup>221</sup>.

### 8.2. Prevención y respuesta a la Violencia Sexual y de Género (VSG)

Respecto de la prevención y respuesta ante la VSG, los Estados acordaron continuar avanzando en la implementación de estrategias para promover el acceso seguro y digno a los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada y la protección para las personas sobrevivientes de VSG; así como en el desarrollo de sistemas efectivos de gestión de casos y referencia con la debida consideración a programas específicos bajo el marco de los derechos humanos y de conformidad con un enfoque comunitario. Algunos logros importantes hacia esta meta incluyen:

221 PAB, 3 de diciembre de 2014, pp. 1 y 8, disponible en: <http://acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9867.pdf>



### 8.2.1. Promover el acceso seguro y digno de las personas sobrevivientes de VSG al procedimiento de la determinación de la condición de persona refugiada y la protección

Algunos Estados han revisado la legislación y prácticas de la determinación de la condición de persona refugiada, así como otra legislación y prácticas relevantes, durante los últimos años con el fin de incorporar la persecución sexual y de género como un motivo legal o criterio interpretativo para reconocer la condición de persona refugiada (**México**)<sup>222</sup> (**Panamá**)<sup>223</sup>.

En paralelo, algunos Estados establecieron garantías específicas en los procedimientos de RSD para promover el acceso seguro y digno a personas sobrevivientes de VSG al procedimiento de RSD (**Guatemala**)<sup>224</sup>. Algunas garantías y medidas incluyen el derecho a escoger el sexo del entrevistador y el intérprete, o el derecho a recibir apoyo psicológico y médico a lo largo del procedimiento (**Ecuador**)<sup>225</sup>.

### 8.2.2. Mejorar la gestión de casos de VSG y los mecanismos de referencia a lo largo del ciclo de desplazamiento

Algunos países han establecido protocolos y procedimientos operativos estandarizados sensibles a las necesidades psicológicas de las personas sobrevivientes de VSG, con el fin de facilitar la detección y los servicios de referencia para que los casos sean atendidos por parte de las autoridades u otras agencias especializadas en el manejo de casos y la provisión de servicios multisectoriales, con una perspectiva de edad, género y diversidad centrada en el sobreviviente.

Varios países dan prioridad a las personas sobrevivientes de violencia sexual y de género en la implementación del PTA, con el fin de facilitar su acceso a la protección internacional en un tercer país, al mismo tiempo que garantizan la aplicación de procedimientos confidenciales y de atención dentro de un contexto altamente inseguro (**Honduras, El Salvador, y Guatemala**)<sup>226</sup>.

#### Red Regional de Espacios Seguros (RSSN)

La RSSN fue establecida en las Américas para facilitar la divulgación de incidentes de VSG, protección de la niñez, y otros incidentes serios de protección; y garantizar el acceso de las personas en riesgo y sobrevivientes a un abordaje de casos estandarizado y servicios multisectoriales a lo largo del ciclo de desplazamiento en los países de la región. Actualmente la RSSN cuenta con más de 50 miembros incluyendo instituciones nacionales, a las Naciones Unidas y otras agencias internacionales, sociedad civil, y redes comunitarias de voluntarios trabajando en cinco países de las Américas. Ellos trabajan de forma conjunta para responder a las necesidades de las personas vulnerables de forma armonizada (**México, Guatemala, Costa Rica, Venezuela y Colombia**)<sup>227</sup>. Se espera que la red continúe expandiéndose a otros países según las tendencias de desplazamiento.

222 Decreto que reforma la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político 2011, reformada en 2014, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9794.pdf>.

223 Decreto Ejecutivo No. 5, 2018, Panamá, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494.pdf>.

224 Decreto n.º 44, 2016, Guatemala, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/10978.pdf>.

225 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver nota 42.

226 Ver §4.2.2.

227 Actualización Regional de las Américas. Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado sexagésima octava sesión, Ginebra, 2 al 6 de octubre de 2017, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/59c288587.pdf>.

### 8.3. Protección de la infancia

De modo similar, al adoptar el PAB, los Estados acordaron promover la evaluación de las necesidades de protección de niños, niñas y adolescentes acompañados y no acompañados, incluyendo el acceso a procedimientos de RSD; y enfatizaron que cualquier consideración en este ámbito debe estar regida por los principios reconocidos en la Convención sobre los Derechos del Niño, en particular el interés superior de la niñez y el principio de no discriminación, debe buscar el respeto de la unidad familiar y debe reconocer a las niñas y



Visita del personal del ACNUR a la Escuela República del Perú en Tegucigalpa, Honduras. El ACNUR está trabajando con las escuelas en Honduras para identificar y mitigar los factores de riesgo para maestros y estudiantes. Las amenazas de pandillas han causado que un número creciente de estudiantes y docentes solicite traslados de escuelas en Honduras. © ACNUR/Santiago Escobar-Jaramillo

a los niños como sujetos de derechos con derecho a protección especial<sup>228</sup>. El PAB hace una referencia expresa a los estándares establecidos en la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana de Derechos Humanos OC 21/14 sobre derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, dirigida a la prohibición de la privación de libertad de las niñas o los niños en tránsito<sup>229</sup>. Esta meta incluye:

#### 8.3.1. Fortalecer el acceso seguro y adecuado a la edad en los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada

Varios Estados han revisado su legislación sobre personas refugiadas, así como sus prácticas y otra legislación relevante durante los últimos años para garantizar la consideración del interés superior de la niñez en los procedimientos migratorios y de determinación de la condición de persona refugiada, y la implementación de garantías especiales para su efectiva protección a lo largo del proceso. Estas garantías se refieren al derecho de las niñas y los niños a ser acompañados y asistidos por sus padres, cuidadores o por los servicios de bienestar de la niñez durante las entrevistas de RSD (**Panamá**)<sup>230</sup>.

#### Atención especial al registro de niños y niñas refugiados

Como parte del trámite de casos diferenciado, **Panamá** revisó el formulario de registro y creó una versión especial apta para niñas y niños refugiados; asimismo el personal de la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR) fue capacitado específicamente en técnicas de entrevista con niñas y niños. Adicionalmente, se finalizó un protocolo para la identificación y referencia entre la autoridad de protección de la niñez (SENNIAF) y ONPAR, el cual está pendiente de firma.

228 Declaración y Plan de Acción de Brasil, ver nota *supra* p. 4.

229 *Ibid.*, p. 5.

230 Decreto Ejecutivo n.º 5, 2018, Panamá <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494.pdf>.

Algunos países han desarrollado protocolos nacionales para garantizar la implementación de garantías especiales en el trámite de solicitudes de la condición de persona refugiada presentadas por niñas y niños, con particular énfasis en las niñas y los niños no acompañados o separados (**Argentina, Brasil y Costa Rica**, entre otros).

### 8.3.2. Fortalecer los procedimientos del Interés Superior en los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada y migratorios

En línea con la Opinión Consultiva de la Corte Interamericana OC 21/14, algunos países han prohibido la detención de niñas y niños con base en motivos migratorios. Adicionalmente, algunas legislaciones extiende esta prohibición a los padres de las niñas y niños que de otra forma devendría en no acompañados (**Ecuador**)<sup>231</sup>.

#### Taller regional sobre procedimientos del interés superior en contextos de migración y de la determinación de la condición de persona refugiada<sup>232</sup>

En el contexto de la Conferencia Regional sobre Migración<sup>233</sup>, por primera vez desde la adopción del PAB, las instituciones nacionales de protección de la niñez, igualdad de género y de la determinación de la condición de persona refugiada se reunieron en **San Salvador (El Salvador)** para discutir con el ACNUR, otras agencias de la ONU, la sociedad civil y otros socios estratégicos y herramientas para mejorar los procedimientos de evaluación y determinación del interés superior de las niñas y los niños refugiados y migrantes sobrevivientes de la violencia. Los sesenta participantes de once países desarrollaron planes conjuntos para ser implementados por una diversa gama de actores, promoviendo una evaluación integral y multisectorial de las necesidades y capacidades de las niñas y los niños vulnerables. Los representantes de los países participantes en el taller expresaron su compromiso para ampliar la red existente de oficiales de Gobierno y profesionales de diferentes sectores trabajando con niñas y niños refugiados y migrantes a nivel regional y nacional en los próximos años.

## 8.4. Respeto por la diversidad y la no discriminación



Electra, una refugiada LGBTI de Honduras, cuelga la bandera de la diversidad en el módulo LGBTI del albergue para migrantes La 72 en Tenosique, Tabasco, México. © ACNUR/Markel Redondo

El PAB se refiere a la especial vulnerabilidad de las personas de orientación sexual e identidad de género diversa (también conocidas como personas LGBTI), así como a la de las poblaciones indígenas y afrodescendientes, dado que en su capítulo segundo enfatiza la necesidad de incluir un enfoque de género, edad y diversidad en las estrategias y respuestas de protección; adoptando o revisando reglamentos internos para incorporar los estándares de derecho internacional de refugiados y derechos humanos.

231 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver nota 42.

232 Taller sobre el Interés Superior de la Niñez, El Salvador 2017.

233 Conferencia Regional sobre Migración, disponible en: <http://crmsv.org/es/acerca-de/paises-miembros>.

#### 8.4.1. Promover el acceso seguro y digno a procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada

Una serie de Estados ha revisado la legislación de la determinación de la condición de persona refugiada, así como las prácticas y otras legislaciones relevantes durante los últimos años con el fin de incorporar disposiciones no discriminatorias en relación con las personas solicitantes de orientación o identidad de género diversa (**Panamá**)<sup>234</sup>. También se han incorporado disposiciones no discriminatorias en las políticas de migración (**Perú**)<sup>235</sup> y en los reglamentos relacionados a la trata de personas (**Brasil**)<sup>236</sup>.

Aunado a esto, algunos Estados han establecido garantías específicas para prevenir el retorno de personas LGBTI a lugares en los que podrían ser perseguidas con base en su orientación sexual o identidad de género (**Ecuador**)<sup>237</sup>.

#### 8.4.2. Mejorar el acceso a los derechos humanos, protección y servicios

Algunos países despenalizaron las relaciones sexuales consensuales entre personas adultas del mismo sexo, previniendo así la persecución de personas refugiadas en los países de asilo. En **Belice** la Corte Suprema declaró inconstitucional la ley existente sobre sodomía<sup>238</sup>.

##### Corte Interamericana de Derechos Humanos

Ante la petición presentada por **Costa Rica**, la Corte IDH consideró los derechos de las personas LGBTI a tener una familia y al reconocimiento de su identidad. El 9 de enero de 2018, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), publicó la opinión consultiva en la que estableció que los Estados miembros de la Convención Americana de Derechos Humanos tienen la obligación de permitir a las personas transgénero a cambiar su nombre y género en los documentos de identidad, de reconocer los matrimonios del mismo sexo, y de garantizar los derechos de la familia a aquellas personas en relaciones del mismo sexo<sup>239</sup>.

Los Espacios Seguros Regionales brindaron servicios especializados para personas adultas LGBTI y a las niñas y niños que huyeron de la violencia y la persecución. Algunos albergues adaptaron sus servicios para prevenir el acoso y la discriminación de personas LGBTI en tránsito hacia el país de asilo. Cerca de las fronteras entre **México y Guatemala** varios albergues desarrollaron y lanzaron programas piloto de modalidades innovadoras de prestación de servicios que consideren las necesidades diversas de las personas<sup>240</sup>.

Varios países dieron prioridad a las personas LGBTI en riesgo para la implementación del PTA, a fin de facilitar su acceso a protección internacional en terceros países (**El Salvador, Guatemala y Honduras**).

234 Decreto Ejecutivo n.º 5, 2018, Panamá, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11494.pdf>.

235 Decreto n.º 015-2017 que aprueba la Política Nacional Migratoria, disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11191.pdf>.

236 Ley 13.344, 2016 sobre la prevención y represión de la trata interna e internacional de personas, disponible en portugués en: <http://pesquisa.in.gov.br/imprensa/jsp/visualiza/index.jsp?data=07/10/2016&jornal=1&pagina=2&totalArquivos=84>.

237 Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver nota 42.

238 Corte Suprema de Belice A.D. 2016 petición n.º 668 de 2010, disponible en inglés en: <http://belizejudiciary.org/wp-content/uploads/2016/01/Supreme-Court-Claim-No-668-of-2010-Caleb-Orozco-v-The-Attorney-General-of-Belize-et-al1.pdf>.

239 Opinión Consultiva 24/17 Identidad de Género, e Igualdad y No Discriminación a Parejas del Mismo Sexo, disponible en: [http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea\\_24\\_esp.pdf](http://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_24_esp.pdf).

240 Albergue mexicano acoge a personas refugiadas LGBTI, 2017, disponible en: <http://www.acnur.org/noticias/noticia/1467f6bfeb7a2d9a1035e8a617f423/>

## 8.5. Desafíos discutidos durante las consultas regionales y temáticas

A pesar del progreso alcanzado, las consultas regionales y temáticas identificaron los siguientes desafíos en términos de prevención, protección y soluciones para las personas sobrevivientes de VSG, niñas y niños en riesgo y personas de contextos diversos.

### 8.5.1. *Respecto a la prevención y respuesta a la VSG*

Respecto a la incorporación de la persecución de género como un motivo para la determinación de la condición de persona refugiada, no hay claridad de hasta qué punto las personas sobrevivientes de VSG están recibiendo protección con base en este motivo. Usualmente, otros motivos como la violencia bajo la Declaración de Cartagena o la aplicación de una condición derivada son aplicados en su lugar. En estos casos, las personas sobrevivientes a la violencia de pareja enfrentan mayores desafíos para acceder a la protección.

En relación con el acceso a la gestión especializada de casos y referencias a servicios multisectoriales, la coordinación entre diferentes instituciones, proveedores de servicios, la sociedad civil y otros actores continúa siendo un desafío. La movilidad creciente de personas que huyen de la violencia y otras formas de persecución a lo largo de la región obstaculizan el acceso a protección a lo largo del ciclo de desplazamiento.

La alta rotación de oficiales de gobierno y personal de protección dificulta en la práctica el desarrollo de capacidades y la mejora de la calidad en la prestación de servicios de acuerdo con un enfoque centrado en la persona sobreviviente. Aunado a esto, la asignación de recursos limitados a la prevención y respuesta a la VSG, disminuye la capacidad de los Estados para brindar servicios especializados. Las personas con discapacidad y poblaciones indígenas enfrentan mayores desafíos para acceder a servicios.

La desigualdad y discriminación de género expone a mujeres y niñas a la explotación sexual y al abuso durante la huida. Los puestos para cruzar las fronteras y los albergues de migrantes continúan siendo áreas de alto riesgo.

### 8.5.2. *Respecto a la protección de la infancia*

Los vacíos persistentes en los sistemas de cuidado alternativo y de reunificación familiar en América Latina impactan significativamente la capacidad de los Estados para garantizar el derecho a la unidad familiar de las personas refugiadas, retornadas y de niños o niñas apátridas. Las soluciones de detención y alojamiento siguen siendo la norma y no la excepción.

A pesar de los avances legales positivos a nivel nacional y regional, los Estados continúan enfrentando desafíos para aplicar los procedimientos del interés superior del niño y la niña en los procedimientos de migración y de determinación de la condición de persona refugiada, incluida la determinación de la condición de persona refugiada, retornos, y detención de niños y niñas y sus familiares.

Fortalecer la coordinación entre diferentes instituciones y proveedores de servicios continúa siendo esencial para continuar avanzando en la implementación de altos estándares de protección para los niños y niñas.

Los niños y niñas refugiados y otros niños que participan en los movimientos enfrentan desafíos considerables en el acceso a educación a través del ciclo de desplazamiento. La relevancia de modalidades y programas de educación, así como la certificación y homologación de estudios son algunos de los principales temas por abordar.

### 8.5.3. *Respecto a la diversidad y la no discriminación*

Muchos países de América Latina han desarrollado leyes y políticas para facilitar el acceso al procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada y a la protección para personas con discapacidad, poblaciones indígenas y personas LGBTI refugiadas, retornadas y apátridas. Sin embargo, la implementación de sistemas efectivos de protección podría ser reforzada. Esto puede incluir la adaptación de los servicios de protección existentes y la creación de nuevos servicios, al mismo tiempo que se fomentan procedimientos respetuosos de recepción y admisión.

En relación con lo anterior, será importante desarrollar la capacidad del personal responsable de la prestación de servicios públicos de protección sobre los derechos humanos de los grupos diversos, así como la comunicación efectiva y respetuosa, y las otras habilidades necesarias para evaluar y responder a las necesidades de personas de contextos diversos.

Con el fin de promover el acceso al procedimiento de la determinación de la condición de persona refugiada y a la protección será necesario desarrollar formularios de registro y documentos de identidad capaces de recopilar información personal de conformidad con un enfoque de edad, género y diversidad. Esto será instrumental para la implementación de intervenciones efectivas en el abordaje de casos, así como para la identificación y el análisis de tendencias con fines de planificación de programas.

## 8.6. Prioridades

Las siguientes prioridades fueron identificadas durante las consultas regionales y temáticas:

- Evitar la detención infantil e incentivar el establecimiento de sistemas alternativos de cuidado familiar;
- Promover políticas para la identificación temprana de riesgos, las cuales garanticen el principio del beneficio de la duda en los casos en que la edad del niño o niña concernido no pueda ser determinada;
- Garantizar la participación de los niños y niñas en todos los procesos relevantes, y tratarlos como la persona solicitante principal para fines de protección;
- Promover la colaboración interinstitucional de todos los organismos relevantes involucrados en la protección de niños y niñas, mujeres y otras personas sobrevivientes de la VSG; fomentando la coordinación entre instituciones clave y organizaciones de la sociedad civil a fin de garantizar una respuesta adecuada, basada en las diferentes necesidades de la persona;
- Garantizar que el personal involucrado en todas las etapas del RSD esté capacitado y sensibilizado sobre las diferentes necesidades relacionadas con la protección de la niñez, personas sobrevivientes de la VSG, y persecución por motivos de sexo, orientación sexual e identidad de género;
- En relación con la persecución de género, prestar especial atención a los casos de violencia doméstica, garantizar asesoría legal gratuita y acceso a la justicia para las mujeres necesitadas de protección internacional que se han visto obligadas a dejar su país de origen con sus hijos y/o hijas, incluso en aquellos casos en los que no tengan la autorización legal del padre;
- Diseñar reglamentos nacionales con el fin de incluir la persecución por motivos de género, orientación sexual o identidad de género como motivo para reconocer la condición de persona refugiada.

## Sección IX

# CONCLUSIONES: AVANCES

### 9. Conclusiones: avances

#### 9.1. Evaluación

El proceso de evaluación del PAB ha creado un momento propicio y ha facilitado un entorno favorable para futuras reformas legislativas y políticas, basadas en las prioridades identificadas. La hoja de ruta del PAB continúa siendo una herramienta esencial para evaluar la mejora de los marcos de determinación de la condición de persona refugiada y de protección a nivel regional.

##### 9.1.1. Aprovechar los logros

La evaluación trienal del PAB reveló muy buenas, aunque diversas, tendencias en la evolución de los sistemas de asilo en la región, tanto en términos de protección como en estrategias de soluciones; junto a logros significativos hacia la erradicación de la apatridia y avances positivos en términos de cooperación regional y subregional.

Con base en la evaluación, más de treinta Estados y territorios de Ultramar de América Latina y el Caribe han tomado pasos concretos, aunque a diferentes ritmos y niveles, para mejorar, consolidar o establecer progresivamente sistemas de asilo e implementar las recomendaciones del PAB respectivamente<sup>241</sup>. Los logros relacionados con una o más de las seis áreas y once programas establecidos en el PAB sobre la protección y las soluciones para las personas refugiadas, solicitantes de la condición de persona refugiada, desplazadas,

241 Los siguientes países fueron mencionados en el presente informe: Antigua y Barbuda; Argentina; Aruba; Bahamas; Belice; Bolivia; Brasil; Las Islas Caimán; Chile; Colombia; Costa Rica; Cuba; Curazao; República Dominicana; Ecuador; El Salvador; Guatemala; Guyana; Haití; Honduras; Jamaica; México; Nicaragua; Panamá; Paraguay; Perú; Sint Maarten; Surinam; Trinidad y Tobago; Islas Turcas y Caicos; Uruguay; Venezuela.

retornadas, y apátridas en la región. Los esfuerzos emprendidos por los países y los resultados alcanzados deben ser aprovechados para continuar avanzando en los próximos años.

De conformidad con el análisis realizado, las áreas en las que se realizaron los logros más importantes se refieren a:

- Nueva legislación y reformas en las leyes de migración que incluyen procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada mejorados y basados en derechos humanos;
- La concesión de protección complementaria y visas humanitarias para aquellos que no han solicitado la condición de persona refugiada o que no califican como personas refugiadas, pero que requieren de protección internacional, incluyendo la adopción de medidas para proteger a las personas afectadas por desastres naturales;
- El establecimiento de los Procedimientos Operativos Estandarizados con relación a temas de protección de personas refugiadas ante la falta de legislación en el tema de determinación de la condición de persona refugiada, particularmente en el Caribe;
- Mejoras en los mecanismos de identificación, registro y referencia; incluyendo la identificación temprana de vulnerabilidades, como niñas y niños no acompañados o separados, mujeres en alto riesgo, personas sobrevivientes de VSG, víctimas de trauma y trata de personas, y personas LGBTI;
- La expansión, institucionalización y efectiva implementación del programa QAI y los avances positivos en el abordaje de necesidades especiales de protección, inclusive a través de un enfoque de edad, género y diversidad;
- Reformas en las leyes de nacionalidad, incluyendo la eliminación de la discriminación basada en género y la eliminación de requisitos que obstaculizan la adquisición de la nacionalidad; medidas concretas para prevenir y reducir la apatridia y proteger a las personas apátridas, en particular en relación con el registro universal de nacimientos y el registro tardío. Seis países se adhirieron o aprobaron la adhesión a una o ambas Convenciones sobre apatridia;
- Avances en la concesión de documentación no discriminatoria que garantiza el acceso a empleo, salud, educación y seguridad social, especialmente para las personas solicitantes de la condición de persona refugiada, con procedimientos simplificados de residencia permanente y naturalización. La emisión de documentos de viaje, de conformidad con las regulaciones de la ICAO.
- Iniciativas de reasentamiento solidario, para personas Sirias y del NCA, y los Mecanismos de Protección en Tránsito;
- Iniciativas y programas que han fortalecido la cooperación regional, incluyendo programas de hermanamiento liderados por los estados; la mejora en la cooperación subregional, en particular en el Caribe a través de las CMC y en el NCA a través del MIRPS.

### 9.1.2. Reconocer los desafíos comunes

Durante el proceso de evaluación, en particular en las consultas regionales y temáticas, los participantes destacaron los desafíos persistentes y las preocupaciones que impactan la efectiva implementación del PAB. Los desafíos identificados son múltiples y se refieren a las limitaciones a nivel legislativo, político, técnico y operativo, agravadas por los números siempre crecientes de movimientos migratorios mixtos.



**La naturaleza diversa de los desafíos**

- Nivel legislativo: Sistemas de asilo integrales basados en derechos humanos
- Nivel Político: cooperación regional y responsabilidad compartida, coordinación interinstitucional e intersectorial, sensibilización
- Nivel técnico: recolección de información, fortalecimiento institucional (habilidades técnicas)
- Nivel operativo: Fondos y recursos

En particular, los desafíos comunes se relacionan con lo siguiente:

- Las personas solicitantes de la condición de persona refugiada están enfrentando prácticas cada vez más restrictivas en términos de acceso al territorio y procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada; los individuos que huyen de la persecución y la violencia entran a los flujos de solicitantes de la condición de persona refugiada y representan solo una fracción de aquellos que pueden estar necesitados de protección internacional. Continúa siendo poco claro hasta qué punto las personas sobrevivientes de VSG actualmente están recibiendo protección por ese motivo. Los puestos fronterizos continúan siendo áreas de alto riesgo. La desigualdad de género y discriminación expone a las mujeres y las niñas a la explotación sexual y al abuso durante la huida;
- Las dificultades persisten en la identificación de aquellas personas que necesitan protección internacional, incluyendo a las posibles víctimas de tráfico, niñas y niños no acompañados o separados, dentro de flujos migratorios mixtos. Los Estados continúan enfrentando desafíos para aplicar procedimientos del interés superior en procedimientos migratorios y de determinación de la condición de persona refugiada. Los criterios de identificación y definición de “personas adultas acompañantes” continúa siendo poco claro. La participación de la sociedad civil en procedimientos de RSD para niñas y niños con el fin de garantizar que estos sean tratados como solicitantes principales es limitada;
- Algunos países han estado desarrollando vías legales alternativas para garantizar la admisión y estancia de personas necesitadas de protección internacional. Estas vías alternas garantizan la protección física inmediata, pero no garantizan necesariamente la calidad de protección en términos de acceso a derechos, en particular a largo plazo;
- Se mencionaron preocupaciones sobre los retrasos en los procedimientos, los cuales, junto a los altos costos, causa un aumento en los abandonos de solicitudes. En varios países el papel de las unidades de registro sigue siendo marginal con poca coordinación en la gestión de casos;
- A pesar de que la integración local sigue siendo el hito para la región, las preocupaciones persisten con respecto a los documentos para solicitantes de la condición de persona refugiada, dado que, la mayoría del tiempo, estos no son reconocidos oficialmente y no brindan acceso a derechos y servicios, y en particular al mercado laboral, lo cual impide el acceso a actividades lucrativas. La estigmatización y discriminación asociada al estatus migratorio continúa siendo un desafío para la integración social y cultural;
- En el NCA, los altos niveles de violencia continúan presentando muchos desafíos y, a pesar de algún progreso, la falta de información confiable e indicadores para monitorear la situación continúa siendo un tema principal para identificar soluciones. El acceso a comunidades de alto riesgo continúa siendo extremadamente difícil para aquellas personas involucradas en la asistencia a las víctimas de violencia.

La continua llegada de personas retornadas pone más presión en las capacidades institucionales de reintegración socioeconómica, que ya están al límite;

- La región del Caribe, dadas sus vastas y permeables fronteras marítimas, es particularmente vulnerable a los flujos migratorios significativos. Los países del Caribe todavía están trabajando para establecer sistemas de asilo consistentes y armonizados. Los países del Caribe enfrentan una serie de desafíos en responder a los siempre crecientes niveles de desplazamiento causados por los desastres naturales, los cuales exacerban los ya limitados recursos financieros, humanos y materiales;
- La falta de sensibilización sobre la importancia del registro de nacimientos, así como las dificultades para alcanzar las áreas rurales remotas pone en riesgo la universalidad del registro de nacimientos. Esto se suma a las dificultades en el mapeo y recolección de información sobre personas que son apátridas o que están en riesgo de apatridia. Adicionalmente, los requisitos específicos (como el requisito de residencia) y la discriminación basada en género en las leyes de nacionalidad ponen en peligro el derecho a una nacionalidad;
- Los Estados han subrayado la necesidad de mejorar la cooperación regional para abordar los riesgos de los desplazamientos forzados a gran escala. La cooperación entre el Caribe y los países de Suramérica continúa siendo esporádica y necesita ser intensificada junto con los mecanismos regionales de responsabilidad compartida y las alianzas entre los diversos actores. Una preocupación común está relacionada con la falta de capacidades humanas, financieras y técnicas adecuadas para garantizar una respuesta integral basada en los derechos humanos; ante el aumento en el número de personas obligadas a dejar sus hogares para buscar protección.

#### Desplazamiento por desastres naturales

Una preocupación subyacente se refiere a la gestión de flujos migratorios causados por desastres naturales que por naturaleza son impredecibles. Se debe recordar que América Latina y el Caribe es una región particularmente expuesta a eventos climáticos devastadores que causan desplazamiento. Un tercio de la población de América Latina y el Caribe viven en zonas de alto riesgo propicias a los desastres naturales. Cada año se presentan alrededor de setenta eventos climáticos extremos en América Latina y el Caribe y el setenta por ciento de las emergencias en la región están relacionadas al clima, con un promedio de cinco millones de personas afectadas<sup>242</sup>.



Una cabaña dañada con techo de paja, vegetación esparcida y escombros dispersos muestran el desastre dejado por el huracán Earl en una zona rural de Armenia, Belice. La familia que vive aquí son solicitantes de la condición de persona refugiada, originarios de Guatemala, que huyeron de su país para solicitar la condición de persona refugiada en Belice. © ACNUR/Brooke Del Greco.

242 Organización para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Beneficios de las prácticas de reducción de riesgo de desastres en agricultura, junio de 2017, p.5, disponible en inglés en: <http://www.fao.org/3/a-i7319e.pdf>.

## 9.2. El camino a seguir: elementos fundamentales

Con base en la situación actual resultante de la evaluación y el seguimiento de las buenas prácticas destacadas, los siguientes son los elementos fundamentales para la implementación total del PAB.

### 9.2.1. Prioridades respecto al Asilo de Calidad

- Proporcionar reformas en la legislación, reglamentos, y prácticas para incluir la adopción e implementación de la definición ampliada regional de persona refugiada, de conformidad con la recomendación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Adoptar progresivamente legislación y reglamentos nacionales sobre la protección de personas refugiadas consagrando los más altos estándares de derechos humanos, incluyendo enfoques de edad, género y diversidad;
- Garantizar el respeto por el derecho a buscar asilo y permitir el acceso inmediato al territorio y a la protección internacional. Promover y reconocer el principio del efecto extraterritorial de la determinación de la condición de persona refugiada, garantizando el respeto por el principio de no devolución. Adoptar medidas para proteger a las personas afectadas por los desastres naturales y el cambio climático que son forzadas a dejar sus países, y concederles protección temporal, visas humanitarias u otras formas de protección subsidiaria o complementaria;
- Promover la implementación del programa QAI como un enfoque holístico fundamental y como una guía práctica para propiciar cambios sistémicos en los procedimientos de RSD. Continuar fortaleciendo el apoyo a la capacidad de asilo a través de QAI y otras iniciativas lideradas por los Estados, como la ampliación y fortalecimiento de las autoridades de determinación de la condición de persona refugiada, respondiendo así a los números siempre crecientes de personas necesitadas de protección internacional;
- Implementar herramientas y métodos para la identificación temprana, registro y referencia de personas necesitadas de protección internacional, a través de un enfoque inclusivo y diferenciado; con el fin de aumentar la asistencia inmediata, particularmente en las fronteras, ante las necesidades específicas de protección, como mujeres en riesgo, personas sobrevivientes de VSG, y víctimas de trauma y trata de personas. Fomentar una mejor gestión de casos y seguridad para personas solicitantes de la condición de persona refugiada, refugiadas y necesitadas de protección internacional. Implementar un enfoque diferenciado en la gestión de casos, dando prioridad a los casos vulnerables, incluyendo aquellas personas en detención, a través de procedimientos acelerados para brindar protección de manera más rápida y segura;
- Acercarse e involucrar a los actores especializados de la sociedad civil que brindan apoyo a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas al brindar orientación, asesoría y representación legal; como contribuyentes claves en un acceso al procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada mejorado.

### 9.2.2. Prioridades respecto a las soluciones duraderas e integrales:

- Garantizar la documentación no discriminatoria, sin mención del estatus migratorio, para ambas personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada, que garanticen acceso completo a los derechos económicos, sociales y culturales, incluyendo el acceso al mercado laboral, educación (incluyendo educación superior), salud, y protección social; así como a los sistemas bancarios y financieros;

- Promover políticas y programas de integración inclusivos, no discriminatorios y basados en los derechos humanos para las personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada. Exhortar un abordaje que incluya a los múltiples actores para garantizar estrategias de integración efectivas, incluso a través de alianzas público-privadas, y la cooperación interinstitucional, garantizando así la participación de personas refugiadas, comunidades de acogida, la sociedad civil, y las municipalidades locales;
- Fomentar estrategias de soluciones duraderas basadas en un crecimiento económico inclusivo, tanto para personas refugiadas como comunidades de acogida, a través de métodos diferenciados con un énfasis en vulnerabilidades especiales, y con una participación y liderazgo significativos de mujeres y niñas;
- Consolidar y ampliar los programas de reasentamiento, diversificar entre las varias posibilidades de reasentamiento, de conformidad con el principio de responsabilidad y distribución de las cargas, dentro del marco de la cooperación Sur-Sur; articulando así programas de reasentamiento solidario en el marco de la Agenda 2030 de las Naciones Unidas.

### 9.2.3. Prioridades respecto al Norte de Centroamérica:

- Instar a la comunidad internacional a apoyar la región a través de mecanismos de cooperación que permitan la implementación efectiva del MIRPS, incluyendo acciones concertadas de Estados, la sociedad civil, la academia, el sector privado y organismos internacionales;
- Apoyar el desarrollo y/o fortalecimiento de los sistemas de registro de personas desplazadas y víctimas de violencia en los países del NCA garantizando la comunicación e interoperabilidad de los sistemas administrados por las diferentes instituciones estatales;



Una joven centroamericana baila en el albergue para migrantes La 72 en Tenosique, Tabasco, México. © ACNUR/Markel Redondo

- Mejorar los procedimientos de identificación y asistencia de personas retornadas necesitadas de protección para garantizar una respuesta integral e interinstitucional y satisfacer sus necesidades, incluyendo a las niñas y a los niños retornados en los mecanismos de prevención y protección en las comunidades concernidas;
- Desarrollar e implementar planes de asistencia y protección para la recepción, asistencia y referencia de los casos de personas desplazadas internas, y fortalecer las capacidades técnicas y financieras de las instituciones gubernamentales relevantes, especialmente en las fronteras;
- Intensificar la presencia estatal en las comunidades en riesgo, desarrollar programas de prevención y protección diferenciados según las causas de riesgo y perfiles.

#### *9.2.4. Prioridades respecto al Caribe*

- Adherirse a las convenciones relevantes como una prioridad, incluyendo las convenciones sobre personas refugiadas y apatridia. Desarrollar y adoptar legislación relevante sobre la protección de personas refugiadas, así como sobre temas relacionados con la apatridia;
- Mejorar la cooperación para armonizar y desarrollar SOP comunes basados en los estándares de derechos humanos para la gestión de fronteras y sistema de asilo, incluyendo procedimientos de RSD. Promover el diálogo regional y la cooperación para tomar medidas concretas y coordinadas en la mejora de los mecanismos de ingreso sensibles a la protección. Estos deben incluir un trámite de casos y procedimientos diferenciados, así como grupos de trabajo multisectoriales para abordar los movimientos migratorios mixtos y los desplazamientos a gran escala, a través de un enfoque basado en los derechos humanos;
- Institucionalizar las CMC como una plataforma para promover, intercambiar, armonizar y desarrollar políticas de determinación de la condición de persona refugiada, buenas prácticas y estrategias comunes en la región.

#### *9.2.5. Prioridades respecto a la erradicación de la apatridia:*

- Continuar trabajando para prevenir la apatridia y proteger a las personas apátridas, e incorporar un enfoque basado en las soluciones en las estrategias de erradicación de la apatridia. Garantizar que las personas migrantes apátridas tengan acceso a procedimientos de naturalización simplificados, y también a través de reformas a las leyes de nacionalidad. Fortalecer el enriquecimiento mutuo entre los países de América Latina y el Caribe;
- Exhortar a América Latina y el Caribe a realizar esfuerzos complementarios en sus marcos legislativos respecto de la prevención y reducción de la apatridia, con el fin de alcanzar la meta de ser la primera región de mundo en convertirse en un territorio “libre de apatridia” para el 2024, representado así un modelo mundial, y liderando la meta global de erradicar la apatridia.

#### *9.2.6. Prioridades respecto a la cooperación internacional y regional:*

- Promover los esfuerzos de cooperación regional, subregional y binacional, especialmente entre los países de origen, tránsito y destino, incluyendo el fortalecimiento institucional a nivel regional y los espacios para el intercambio de prácticas e información, con el fin de articular respuestas coordinadas

e integrales para satisfacer a las necesidades de personas refugiadas y solicitantes de la condición de persona refugiada. Mejorar las estrategias de respuesta concertada para los flujos migratorios mixtos, incluso ante el desplazamiento causado por los desastres naturales.

- Mejorar la cooperación, el diálogo y el intercambio de información entre América Latina y el Caribe;
- Aumentar los esfuerzos para apoyar a los países de acogida y comunidades locales a desarrollar respuestas consistentes y fomentar a los actores de desarrollo a contribuir con recursos económicos y humanos, para garantizar una coordinación internacional mejorada y sostenible;
- Impulsar los foros regionales existentes para fortalecer la cooperación regional. Fortalecer el apoyo internacional del procedimiento de la determinación de la condición de persona refugiada a través de grupos de apoyo a las capacidades, especialmente respecto de la protección internacional. Crear plataformas regionales, incluyendo plataformas digitales para la consulta, y el intercambio de información y buenas prácticas sobre mecanismos de protección y soluciones;
- Continuar promoviendo las visitas de estudio e intercambio entre las autoridades de los países, para entender y aprender de las otras jurisdicciones y sistemas bajo proyectos de hermanamiento.

#### *9.2.7. Prioridades respecto al abordaje de las necesidades especiales de protección:*

- Promover políticas para la identificación temprana de riesgos y la colaboración interinstitucional de los organismos relevantes involucrados en la protección de niñas y niños, mujeres y otras personas sobrevivientes de VSG;
- Capacitar y sensibilizar al personal involucrado en todas las etapas de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada sobre las diferentes necesidades relacionadas con la protección de niñas y niños, personas sobrevivientes de VSG, y la persecución por motivos de sexo, orientación sexual e identidad de género;
- Garantizar la participación de las niñas y niños en los procedimientos de admisibilidad, como solicitantes principales y aplicar efectivamente el interés superior de la niñez;
- Diseñar reglamentos nacionales con el fin de incluir la persecución por motivos de género, orientación sexual o identidad de género como un motivo para obtener la condición de persona refugiada. Dar especial atención a las mujeres necesitadas de protección internacional que huyen de la violencia doméstica con sus hijos o hijas sin la autorización legal del padre, y garantizar la asesoría legal gratuita y el acceso a la justicia.

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



Para obtener más información o consultas, contacte:

ACNUR  
Correo postal 2500  
1211 Ginebra 2  
Suiza

