



**INFORME FINAL DE
IMPLEMENTACIÓN DEL
PLAN DE ACCIÓN
DE BRASIL
2014-2024**

INFORME FINAL DE IMPLEMENTACIÓN DEL PLAN DE ACCIÓN DE BRASIL 2014-2024



Índice

ÍNDICE	5
LISTA DE ACRÓNIMOS	8
PRÓLOGO/PREFACIO (BRASIL)	10
1. INTRODUCCIÓN	12
1.1. Alcance del Plan de Acción de Brasil	12
1.1.1. El Proceso de Cartagena: una oportunidad para fortalecer la protección internacional y promover las soluciones en América Latina y el Caribe	12
1.1.2. Sinergias y complementariedades con otras instancias globales y regionales	15
1.2. Metodología del proceso de evaluación	19
1.3. El contexto y las tendencias regionales en el decenio 2014-2023	21
2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO - ASILO DE CALIDAD	28
2.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil y otras iniciativas globales y regionales	28
2.2. Progreso alcanzado en materia de protección internacional de las personas refugiadas y solicitantes de asilo	31
2.2.1. Asilo de calidad y capacidades de los sistemas de asilo	31
2.2.2. Registro y documentación	38
2.2.3. Abordaje de las necesidades específicas de protección	42
2.2.4. Mecanismos de protección complementaria o temporal	45
2.2.5. Fronteras solidarias y seguras	49
2.3. La cooperación regional hacia el fortalecimiento de los sistemas de asilo	50
2.4. Síntesis de los progresos de la década	52
3. SOLUCIONES INTEGRALES, COMPLEMENTARIAS Y SOSTENIBLES	54
3.1. Referencia al PAB y a otras iniciativas globales y regionales	54
3.2. Progreso alcanzado en materia de soluciones integrales, complementarias y sostenibles	56
3.2.1. Integración local	56
1) La dimensión legal de la integración local	58
2) La dimensión socioeconómica de la integración local	58
3) La dimensión sociocultural de la integración local	62
4) La integración local durante la pandemia de COVID-19	64
3.2.2. Ciudades solidarias	65
3.2.3. Reasentamiento solidario y otras soluciones	68
1) Programas tradicionales de reasentamiento	69
2) El mecanismo de protección en tránsito	70
3) Visas humanitarias y otras vías complementarias	70
4) Reunificación familiar	71
3.3. Síntesis de los progresos de la década	73

4. SOLIDARIDAD CON LOS PAÍSES DEL NORTE DE CENTROAMÉRICA EN LA BÚSQUEDA E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DURADERAS	76
4.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	76
4.2. Progreso alcanzado en materia de solidaridad con los países del norte de Centroamérica	80
4.2.1. Avances subregionales	80
1) Creación del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones	80
2) Fortalecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana en materia de protección	82
3) Avances en el marco de las Reuniones de Comisiones Nacionales de Refugiados de Mesoamérica	82
4) Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México	83
5) Contribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos	83
4.2.2. El programa Observatorio de Derechos Humanos para el desplazamiento	84
4.2.3. Los programas de Prevención y Tránsito digno y seguro	85
1) Prevención	86
2) Tránsito digno y seguro	90
4.3. Síntesis de los progresos de la década	94
5. SOLIDARIDAD REGIONAL CON EL CARIBE PARA UNA RESPUESTA INTEGRAL DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y SOLUCIONES DURADERAS	98
5.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	98
5.2. Progreso alcanzado en materia de solidaridad regional con el Caribe	99
5.2.1. Consultas Migratorias del Caribe y otros foros regionales	100
5.2.2. Fortalecimiento de la cooperación regional en la gestión de los movimientos mixtos a través de enfoques basados en derechos	103
5.2.3. Establecimiento progresivo de sistemas de asilo y procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada	104
5.2.4. Formulación de programas que promuevan soluciones duraderas integrales, con énfasis en la integración local	110
5.3. Progreso alcanzado en materia de erradicación de la apatridia en el Caribe	113
5.3.1. Avances regionales	113
5.3.2. Avances nacionales	114
5.4. Síntesis de los progresos de la década	116
6. ERRADICACIÓN DE LA APATRIDIA	120
6.1. Referencia al PAB y otras iniciativas en materia de apatridia	120
6.1.1. El programa <i>Erradicación de la Apatridia</i> en el PAB	120
6.1.2. El Plan de Acción Mundial para acabar con la Apatridia y la campaña #IBelong	121
6.2. Progresos nacionales en materia de erradicación de la apatridia en Latinoamérica	123
6.2.1. Prevención: principales avances y buenas prácticas del decenio en Latinoamérica	123
6.2.2. Protección: principales avances y buenas prácticas del decenio en Latinoamérica	125
6.2.3. Reducción y resolución: principales avances y buenas prácticas del decenio en Latinoamérica	129
6.3. Progresos regionales	130

6.3.1. La Organización de los Estados Americanos, OEA	130
6.3.2. El Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, identidad y Estadísticas Vitales, CLARCIEV	134
6.3.3. Fortalecimiento de capacidades	135
6.4. Síntesis de los progresos de la década	136
7. COOPERACIÓN REGIONAL	138
7.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil	138
7.2. Progresos en materia de cooperación regional en el período 2014-2023	139
7.2.1. Iniciativas transversales en materia de protección	139
1) Acuerdos globales y regionales	139
• Adopción del Pacto Mundial sobre los Refugiados	139
• Adopción de la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección en la IX Cumbre de las Américas	140
2) Mecanismos regionales y subregionales	140
• Creación del Proceso de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región	140
• Avances en el marco de las Reuniones de CONARES de Estados parte del MERCOSUR y países asociados	142
• Avances en el marco de la Iniciativa Regional de Creación de Capacidades de Asilo	143
• Avances en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración	144
• Avances en el marco de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones	145
• Avances en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe	145
7.2.2. Plataformas de apoyo a los Estados de la región	146
1) Creación de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela	146
2) Creación de la Plataforma de Apoyo del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones	148
3) Creación de la Plataforma Regional para el Fortalecimiento de los Sistemas de Asilo de las Américas del ACNUR	148
7.3. Progresos en materia de redes regionales y otras iniciativas de protección	149
7.4. Progresos en la protección de las personas desplazadas por los desastres y los efectos adversos del cambio climático	150
7.4.1. Progresos nacionales	151
7.4.2. Progresos a nivel global y regional	153
7.5. Síntesis de los progresos de la década	155
PALABRAS DE CIERRE DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS	158

Lista de acrónimos

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

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACSG	Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo (por sus siglas en inglés)
AG-OEA	Asamblea General de la Organización de los Estados Americanos
ANAM	Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala
BIA	Evaluación del interés superior (por sus siglas en inglés)
BID	Determinación del interés superior (por sus siglas en inglés)
CARICOM	Comunidad del Caribe (por sus siglas en inglés)
CARICOM IMPACS	Caribbean Community Implementation Agency for Crime and Security
CCSS	Caja Costarricense de Seguro Social (Costa Rica)
CENTROESTAD	Comisión Centroamericana de Estadísticas
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CEPR	Comisión Especial para los Refugiados (Perú)
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CLARCIEV	Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales
COI	Información de país de origen (por sus siglas en inglés)
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
COVID19	Enfermedad causada por el coronavirus conocido como SARS-CoV-2
CRISP	Iniciativa de Reasentamiento Sostenible y Vías Complementarias (por sus siglas en inglés)
CRM	Conferencia Regional sobre Migración
CSM-OSUMI	Conferencia Suramericana Sobre Migraciones
CRRF	Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (por sus siglas en inglés)
CURP	Clave Única de Registro de Población (México)
DESC	Derechos económicos, sociales y culturales
EA	Espacios de Apoyo (iniciativa regional impulsada por la Plataforma R4V)
ENJ	Escuela Nacional de la Judicatura (República Dominicana)
ENM	Escuela Nacional de Migración (República Dominicana)
ERCM	Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes (por sus siglas en inglés)
GAIN	Red Interdisciplinaria Académica Global
GARPAB	Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil
GCR	Pacto Mundial sobre Refugiados (por sus siglas en inglés)
GRF	Foro Mundial sobre Refugiados (por sus siglas en inglés)
HLS	Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia (por sus siglas en inglés)
IARMJ	Asociación Internacional de Jueces de Asilo y Migración
IMAS	Instituto Mixto de Ayuda Social (Costa Rica)
INES	Institutos Nacionales de Estadística
INM	Instituto Nacional de Migración (México)
INSABI	Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (México)
IRCC	Departamento de Ciudadanía e Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá (por sus siglas en inglés)
LGBTIQ+	Personas Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero, Intersexuales, Queer y otras personas cuya identidad de género es fluida o no binaria.

MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIRPS	Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones
NCA	Norte de Centroamérica
NNA	Niños, niñas y adolescentes
OBSICA	Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA
OEA	Organización de los Estados Americanos
OEEO/OECS	Organización de Estados del Caribe Oriental / Organization of Eastern Caribbean States
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS/OPS	Organización Mundial de la Salud/Organización Panamericana de la Salud
ONPAR	Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (Panamá)
PAB	Plan de Acción de Brasil
PDI	Personas Desplazadas Internas
PDD	Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres
PRIMES	Ecosistema de Registro y Manejo de Identidad de la Población del ACNUR (por sus siglas en inglés)
PTA	Mecanismo de Protección en Tránsito (por sus siglas en inglés)
PUICA	Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (OEA)
QII	Sistema de registro y gestión de casos (Perú)
QAI	Iniciativa para el Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (por sus siglas en inglés)
R4V	Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela
RACBI	Iniciativa Regional de Creación de Capacidades de Asilo (por sus siglas en inglés)
RALRA	Red de Apoyo Legal para los Refugiados de las Américas
Red ALADIPRE	Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas
Red ANA	Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia
RSD	Determinación de la Condición de Persona Refugiada (por sus siglas en inglés)
SAIME	Servicio Administrativo de Identificación, Migración y Extranjería (Venezuela)
SBS	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (Guatemala)
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Panamá)
SG-SICA	Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana
SIAS	Sistema Integral de Atención en Salud (Guatemala)
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIDH	Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos
SAJ	Secretaría de Asuntos Jurídicos de la OEA
SIRE	Sistema de Información sobre Refugiados (México)
SISCONARE	Sistema de registro unificado e interoperable entre diferentes entidades estatales que brindan protección (Brasil)
SENNIAF	Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (Panamá)
SOP	Procedimientos Operativos Estandarizados (por sus siglas en inglés)
TAM	Tribunal Administrativo Migratorio (Costa Rica)
UNDG-LAC	Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo de América Latina y el Caribe
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
USCIS	Servicios de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (por sus siglas en inglés)

Ecuador. Asociaciones de adultos mayores apoyan la inclusión de las personas refugiadas. © ACNUR/Jaime Giménez

PRÓLOGO

Por Mauro Vieira, Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil

En 1984, hace casi cuarenta años, Brasil formaba parte de un pequeño grupo de países que adoptó un documento que vendría a revolucionar el trato ofrecido a las personas refugiadas por los países de América Latina y el Caribe. La Declaración de Cartagena innovó al trascender el régimen general definido por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, adoptando una definición ampliada de persona refugiada. El instrumento se convirtió rápidamente en un hito fundamental en el marco de protección y asilo en nuestra región.



No cabe duda de que la Declaración de Cartagena, con su concepto moderno y visionario, influyó de manera determinante las legislaciones nacionales promulgadas por muchos países de la región. En el caso de Brasil, esa influencia es evidente, ya que nuestra Ley 9.474, de 1997, extiende el concepto de asilo y brinda protección en nuevos contextos, como casos de violación grave y generalizada de derechos humanos – disposición que ha sido cada vez más relevante en los últimos años.

A lo largo de los años, el compromiso de la región con el espíritu de Cartagena permanecería firme. En 1994, bajo el liderazgo de Costa Rica, y en 2004, bajo el liderazgo de México, nuevos compromisos profundizaron el legado humanitario y consolidaron la tradición de solidaridad de los países de Latinoamérica y el Caribe. Al mismo tiempo, se observó la ampliación del pequeño grupo de países signatarios en 1984.

El Plan de Acción de Brasil (PAB) fue adoptado en 2014 al conmemorarse los 30 años de la Declaración de Cartagena y contempló compromisos ambiciosos hasta 2024. Este informe final de implementación constituye un resumen de las buenas prácticas de la región en beneficio de personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas y apátridas. Ha sido un trabajo complejo de compilación, teniendo en cuenta los múltiples programas e iniciativas de nuestra región en la última década.

El documento sigue la misma estructura de capítulos de PAB: protección internacional; soluciones integrales, complementarias y sostenibles; solidaridad con los países del norte de Centroamérica en la búsqueda e implementación de soluciones duraderas; solidaridad con el Caribe para una respuesta integral de protección internacional; erradicación de apatridia; y cooperación regional. En cada capítulo, una síntesis de los progresos de la década demuestra el aporte concreto de la región al régimen internacional de protección y al Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018.

Brasil está orgulloso por su contribución nacional durante la década. En 2017, adoptamos una nueva Ley de Migración (Ley 13.445) que consolidó una política migratoria basada en los principios de universalidad, interdependencia de los derechos humanos y rechazo de la criminalización de la migración. También el principio central de “non refoulement” fue otorgado a los migrantes en condiciones de riesgo o vulnerabilidad. La Ley 13.445/2017 estableció además procedimientos simplificados para el otorgamiento de nacionalidad a personas apátridas e incorporó la visa de acogida humanitaria para extranjeros que se encuentren en países en situación de grave o inminente inestabilidad institucional; conflicto armado; calamidad de gran magnitud; desastre ambiental; o grave violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario. Finalmente, la “Operación Acogida”, establecida en 2017, y su estrategia innovadora de interiorización, forman parte de nuestra contribución a los desafíos comunes de la región.

Así como Brasil, avanzaron los países de América Latina y Caribe, cada uno a su ritmo y según las circunstancias y prioridades nacionales. Aunque los desafíos enfrentados no hayan sido siempre los mismos, la capacidad de adaptación y la determinación para encontrar soluciones fueron constantes. Los foros regionales de cooperación, como el Marco Integral Regional para Protección y Soluciones (MIRPS) y el Proceso de Quito facilitaron el diálogo y permitieron aprender todos con las respuestas exitosas de nuestros vecinos.

Los avances y logros aquí registrados confirman la determinación de los países de América Latina y el Caribe a seguir en el camino de la solidaridad. Una tradición histórica que hace de la región una referencia en un mundo que necesita urgentemente ese ejemplo. Tenemos mucho que decir en un mundo convulsionado por conflictos armados y crisis humanitarias, donde cada vez más fronteras se cierran. Basta recordar el número sin precedentes de personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas y desplazadas por la fuerza: 110 millones de personas, según la más reciente estimación de ACNUR. Más que nunca, nuestra región se enfrenta al reto de reafirmar el principio de responsabilidades compartidas como eje central de la agenda internacional de protección.

En ese contexto, Brasil cierra la década de Cartagena+30 con un sentimiento de satisfacción y deber cumplido. Al presentar este informe final, no solo celebramos los logros alcanzados, sino que también nos preparamos para enfrentar los desafíos futuros. Así que ese cierre es igualmente un reinicio. Bajo el liderazgo de Chile, nos comprometemos con el lanzamiento de Cartagena+40, con renovada determinación.



Mauro Vieira

Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil

INTRODUCCIÓN

© ACNUR / Santiago Escobar-Jaramillo

1. INTRODUCCIÓN

1.1. Alcance del Plan de Acción de Brasil

1.1.1. Hito significativo en un proceso histórico

En el año 1984 se adoptó la **Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984¹** (Declaración de Cartagena), que marcó un nuevo hito en la generosa tradición de solidaridad, asilo y cooperación en las Américas. Constituyó un marco innovador y flexible para responder de manera estratégica a los problemas jurídicos y humanitarios que enfrentaba la región en materia de protección internacional. En particular, recomendó la adopción de una definición ampliada de persona refugiada², extendiendo la protección a personas forzadas a huir en circunstancias distintas a aquellas previstas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.



1 Declaración de Cartagena sobre Refugiados, adoptada por el "Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas jurídicos y humanitarios", celebrado en Cartagena, Colombia, del 19 al 22 de noviembre de 1984, disponible en: <https://www.acnur.org/media/declaracion-de-cartagena-sobre-los-refugiados>.

2 En la actualidad, 15 países de la región han incorporado la definición regional o ampliada a sus legislaciones.

Tras esta Declaración, América Latina sentó la tradición de conmemorarla decenalmente, dando inicio al **Proceso de Cartagena**.

Así, en **1994** se adoptó en Costa Rica la **Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas**³, que analizó la importancia de la Declaración de Cartagena como herramienta de protección y la necesidad de abordar la situación de las personas desplazadas internas. En **2004**, se adoptaron la **Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina**⁴. Esto innovó al incluir un plan de acción regional decenal que introdujo programas pioneros en materia de protección y soluciones duraderas, como el de fronteras solidarias, el reasentamiento solidario y las ciudades solidarias.



En **2014**, para la 30ª conmemoración de la Declaración de Cartagena (**Cartagena+30**), se adoptaron la **Declaración y el Plan de Acción de Brasil**⁵ (**PAB**), en los que participaron por primera vez Estados y territorios del Caribe. El **PAB** fijó una hoja de ruta para el decenio 2014-2024 como parte de un proceso de evolución, actualización y celebración de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Asimismo, puso en práctica los principios de solidaridad, cooperación internacional y responsabilidad compartida, más tarde incluidos en el **Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018**⁶; incluyó la apatridia como un nuevo ámbito de protección junto con asilo de calidad y soluciones; y fijó estrategias para el Caribe y el norte de Centroamérica, ante los complejos escenarios que enfrentaban.

Adoptados al concluir la implementación del Plan de Acción

de México, la Declaración y el PAB nacieron de un extenso diálogo entre gobiernos, sociedad civil, jóvenes refugiados, mujeres refugiadas, y organizaciones regionales e internacionales. Adoptados por aclamación, en diciembre de 2014, por 28 Estados y tres territorios de ultramar de América Latina y el Caribe, la Declaración y el Plan de Acción de Brasil marcaron un hito en el largo proceso de contribución de la región al sistema internacional de protección. Adicionalmente, al incluir al Caribe, permitieron que el Proceso de Cartagena alcanzara una gran amplitud geográfica en las Américas, que incluso hoy sigue siendo excepcional en la región.

3 *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*, adoptada por el "Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados", celebrado en San José, Costa Rica, del 5 al 7 de diciembre de 1994, disponible en: <https://www.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*, Ciudad de México, 16 de noviembre de 2004, disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

5 *Declaración 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) y Plan de Acción de Brasil (una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad)*, Brasilia, 3 de diciembre de 2014, disponible en: <https://www.acnur.org/media/declaracion-y-plan-de-accion-de-brasil>

6 Naciones Unidas, *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, Nueva York, 2018, disponible en: <https://www.acnur.org/media/pacto-mundial-sobre-los-refugiados-cuadernillo-nota-introductoria-de-la-oficina-del-alto>

El PAB recogió los estándares de instrumentos internacionales vinculantes como la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (cuyo 70° aniversario se conmemoró en 2021) y su Protocolo de 1967; la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954; la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961; o la Convención Americana sobre Derechos Humanos de 1969 (Pacto de San José de Costa Rica). El resultado fue la fijación de altos estándares de protección bajo un enfoque integral y diferenciado por edad, género y diversidad.

Tanto la Declaración de Brasil como el PAB reafirmaron la definición regional ampliada de persona refugiada contenida en la Declaración de Cartagena y anticiparon los ejes que serían necesarios para enfrentar los desafíos que la región enfrentaría en los años por venir, a saber: fortalecer la solidaridad, la responsabilidad compartida y la cooperación entre los países de origen, tránsito y destino; reforzar las soluciones duraderas, la protección complementaria y las visas humanitarias para personas que, si bien no son refugiadas, sí necesitan protección; buscar un equilibrio entre las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados y las necesidades de protección internacional; y prestar una especial atención a la infancia desplazada en necesidad de protección internacional, entre otros.

Asimismo, identificaron nuevos retos como los flujos mixtos y la necesidad de protección en las fronteras, marcaron una clara preocupación por las personas con necesidades específicas de protección, reafirmaron el compromiso con la integración regional, y llamaron a profundizar los niveles de articulación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración.

Más específicamente, la Declaración y el PAB reafirmaron gran parte de los principios de protección que serían esenciales para abordar los movimientos mixtos que han imperado en la última década, como el derecho a solicitar y recibir asilo, la garantía de no devolución, la no discriminación, la unidad familiar y el debido proceso.

Así, aunque la región sufrió cambios sustantivos en el último decenio, el PAB diseñó gran parte de las herramientas que permitieron a los países enfrentar complejos escenarios como los desplazamientos a gran escala, el incremento de la violencia e inseguridad en algunas partes de la región, los desplazamientos por desastres y efectos del cambio climático, los movimientos mixtos a través de rutas cambiantes, e incluso la pandemia de COVID-19. Con ello, se consolidó el carácter visionario del PAB, se reafirmó su valor histórico y actual, y su fuerza como hoja de ruta comprehensiva y pragmática para una región solidaria.

Atendidas estas características, y tal como se verá a lo largo de este informe, el PAB ha sido un instrumento regional estratégico y efectivo para la protección y soluciones de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas; además, constituye un aporte sustantivo de América Latina y el Caribe a la protección internacional a nivel global.

La fuerza del PAB radicó también en el carácter apolítico, humanitario, geográficamente comprehensivo e integral en el abordaje de los desafíos nacionales y regionales, todos elementos propios del Proceso de Cartagena, que desde sus inicios ha trascendido las contingencias geopolíticas al congregar a todos los Estados, sin excepción.

En efecto, desde el comienzo, el Proceso de Cartagena comprendió que la nacionalidad no debe ser un criterio divisor y que ningún país —sea de origen, de tránsito o de destino— debe ser un obstáculo al fortalecimiento de la solidaridad y la cooperación. Es por ello, además, que la Declaración de Cartagena incorporó la definición ampliada de persona refugiada, entendiendo que las personas pueden ser forzadas a huir de sus países aun cuando no sufran persecución o las situaciones que generan su partida sean ajenas al actuar de sus gobiernos y autoridades, como en caso de agresión extranjera, violencia generalizada generada por grupos armados no estatales o graves perturbaciones al orden público. La definición ampliada de persona refugiada es fruto de la comprensión que las personas desplazadas por la fuerza también pueden provenir de situaciones objetivas de riesgo a su vida, libertad e integridad, y encontrarse en necesidad de protección internacional.

En 2023 finalizó Cartagena+30 al concluir la década de implementación del PAB. Cumpliendo con el mandato de los Estados, juntamente con Brasil, que ha liderado el proceso desde 2014, el ACNUR entrega este informe

final de implementación del PAB 2014-2023, dando continuidad a los dos informes trienales de progreso publicados, respectivamente, en 2018⁷ y 2021⁸.

Este informe presenta las buenas prácticas regionales y nacionales desarrolladas por todos los países que adhirieron a los principios y recurrieron a las herramientas innovadoras y flexibles de PAB a lo largo de la década.

1.1.2. Sinergias y complementariedades con otras instancias globales y regionales

Conviven en América Latina y el Caribe numerosos mecanismos globales y subregionales de integración, cooperación y coordinación que congregan a los países en torno a la movilidad humana o la apatridia; también hay declaraciones y acuerdos a nivel global o regional a los que ha adherido gran parte de los países de la región.

De manera notable, estos mecanismos y declaraciones están en plena sinergia y complementariedad con los objetivos, principios y propósitos del PAB, lo cual confirma su valor fundante y transversal, tal como se puede ver esquemáticamente a continuación:



7 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Plan de Acción de Brasil. Primer Informe Trienal de Progreso. 2015-2017*, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5c883c4e4.html>

8 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Plan de Acción de Brasil. Primer Informe Trienal de Progreso. 2018-2020*, <https://www.acnur.org/media/segundo-informe-trienal-de-progreso-del-plan-de-accion-de-brasil-2018-2020>

En este contexto, cabe observar que las sinergias con el Pacto Mundial son particularmente significativas, las que responden tanto a las contribuciones concretas que la región hizo a dicho acuerdo global como al propio contenido del PAB, que anticipó algunos de sus ejes.



formulado **254 compromisos**¹² (153 de ellos estatales y 22 provenientes de ciudades, municipalidades y autoridades locales), lo que representa un 15% del total mundial.

Estos compromisos conciernen las áreas de capacidad de asilo, inclusión, soluciones, educación y apatridia, todas en gran medida relacionadas con los programas del PAB. Al finalizar la década de implementación del PAB, 151 compromisos ya se han cumplido o están en curso de implementación.

El PAB se configuró, de este modo, como una herramienta que contribuyó al desarrollo del Pacto Mundial y, luego, a una efectiva y adaptada aplicación regional. Inversamente, el Pacto Mundial entregó nuevas herramientas a los países de Latinoamérica y el Caribe para cumplir con los compromisos del PAB, en la medida que les permitió acceder, por ejemplo, a otras iniciativas globales o plataformas de apoyo y cooperación.

Finalmente, en materia de iniciativas globales, son igualmente sustantivas la complementariedad y sinergias del PAB con el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia, la campaña *#IBelong* y el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia, los que cumplieron un rol significativo en los avances de la región en los últimos diez años. Todo ello se analiza en el Capítulo VI sobre Erradicación de la Apatridia de este informe¹³.

Sinergias con otras iniciativas regionales o subregionales

Particularmente notable es la sinergia existente entre el PAB y la serie de mecanismos de cooperación que le precedieron o que han surgido estos últimos años para dar respuesta a las nuevas o crecientes situaciones de desplazamiento.

Tal como se verá a lo largo de este informe, destacan las complementariedades del PAB con el Marco Integral Regional de Protección y Soluciones¹⁴ (MIRPS), creado en 2017 para hacer frente al desplazamiento en Centroamérica y México, que, entre otros, ha desarrollado mesas redondas temáticas en materia de asilo de calidad, y se ha consolidado en el área de las respuestas regionales integrales; el Proceso de Quito¹⁵, que, por iniciativa de Ecuador, en 2018 congregó a diversos Estados de la región con el objetivo de brindar respuestas coordinadas a nivel técnico al desplazamiento de personas venezolanas; y las Consultas Migratorias del Caribe¹⁶ (CMC), creadas en respuesta a una solicitud del propio PAB en su Capítulo sobre Solidaridad con el Caribe y que constituyen hoy el único mecanismo subregional orientado exclusivamente a la movilidad humana y protección de personas desplazadas; entre otros.

Las sinergias se dan asimismo con mecanismo que, aunque no creados específicamente para abordar la migración y el desplazamiento, favorecen la integración regional y contienen ejes sobre movilidad humana, tales como el Mercado Común del Sur¹⁷ (MERCOSUR); el Sistema de la Integración Centroamericana¹⁸ (SICA); o la Comunidad del Caribe¹⁹ (CARICOM). También existe complementariedad con mecanismos orientados a la migración que han contribuido con su trabajo a la protección de personas en movilidad en contextos de movimientos mixtos, incluyendo a personas desplazadas por la fuerza, en particular la Conferencia Regional sobre Migración²⁰ (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones²¹ (CSM).

Se suman a lo anterior las plataformas de apoyo a los Estados de la región, tales como la Plataforma Regional de

12 <https://globalcompactrefugees.org/pledges-contributions>, información a octubre 2023.

13 Ver la sección 6.1.2. del Capítulo VI de este informe, que trata sobre la erradicación de la apatridia.

14 Sobre el Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS), ver la sección 4.2.1 del Capítulo IV de este informe, que trata sobre el norte de Centroamérica.

15 Sobre el Proceso de Quito, ver el numeral 2) de la sección 7.2.1. del Capítulo VII de este informe, que trata sobre cooperación regional.

16 Sobre las Consultas Migratorias del Caribe, ver la sección 5.2.1. del Capítulo V de este informe, que trata sobre la solidaridad con el Caribe.

17 Sobre el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) y en particular la Reunión de CONARES, ver el numeral 2) de la sección 7.2.1. del Capítulo VII de este informe, que trata sobre cooperación regional.

18 Sobre el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), ver el numeral 2) de la sección 4.2.1. del Capítulo IV de este informe, que trata sobre la solidaridad con el norte de Centroamérica.

19 Sobre la Comunidad del Caribe (CARICOM), ver la sección 5.2.1. del Capítulo V de este informe, que trata sobre la solidaridad con el Caribe.

20 Sobre la Conferencia Regional sobre Migración (CRM), ver el numeral 2) de la sección 7.2.1. del Capítulo VII de este informe, que trata sobre cooperación regional.

21 Sobre la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), ver el numeral 2) de la sección 7.2.1. del Capítulo VII de este informe, que trata sobre cooperación regional.

Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V); la Plataforma de Apoyo del MIRPS; y la Plataforma Regional para el Fortalecimiento de los Sistemas de Asilo de las Américas del ACNUR²²; a lo cual debe añadirse la Iniciativa Regional de Creación de Capacidades de Asilo²³ (RACBI), orientada al fortalecimiento del sistema de asilo en México; y el significativo rol cumplido por el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, identidad y Estadísticas Vitales²⁴ (CLARCIEV) para la erradicación de la apatridia.

Finalmente, cabe mencionar la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección²⁵, que, adoptada en junio de 2022 por numerosos Estados de las Américas, ofrece un enfoque hemisférico con respecto a los movimientos mixtos y la protección de las personas desplazadas. Las sinergias de esta Declaración con programas del PAB (asilo de calidad, fronteras solidarias y seguras, soluciones integrales, complementarias y sostenibles y cooperación regional) se analizan de manera transversal a lo largo de este reporte.

Todas estas iniciativas tienen puntos en común y se complementan sustantivamente con el PAB en materia de protección internacional, soluciones duraderas y erradicación de la apatridia. Esto se desarrolla detenidamente a lo largo de este informe, tanto en el Capítulo VII sobre Cooperación Regional, como con ocasión del análisis de implementación de los demás capítulos y programas del PAB.

1.2. Metodología del proceso de evaluación

En el Capítulo VIII sobre Implementación y seguimiento del PAB, los Estados encomendaron al ACNUR la elaboración de informes trienales de progreso acerca de la implementación del PAB; sobre esa base, le requirieron también presentar un informe final al cierre de su vigencia.

El primer informe de progreso del periodo 2015-2017 fue publicado el año 2018; y, para su elaboración, se realizaron consultas nacionales, temáticas y subregionales que permitieron identificar los avances y desafíos, así como las prioridades para el trienio que vendría.

En 2021 se publicó el segundo informe trienal de progreso, que abarcaba el periodo 2018-2020. Al igual que en el informe anterior, se dio cuenta de los avances y buenas prácticas de la época, de los desafíos aún pendientes, y de las recomendaciones consensuadas por los países para avanzar en la última fase de implementación del PAB.

Para privilegiar la eficiencia y no sobrecargar a los países ya altamente exigidos por los contextos en la región, se decidió elaborar y publicar directamente el informe final de implementación en 2023. Su objetivo es dar cuenta de los avances y progresos de la década en la región de América Latina y el Caribe, en cada uno de los programas del PAB, cerrando así su vigencia y la fase de Cartagena+30.

Adicionalmente, innovando respecto de los dos primeros informes de seguimiento, Brasil —el país que, como anfitrión de la Declaración y del Plan de Acción de Brasil, desempeñó un rol significativo en su impulso e implementación a lo largo de la década— ha coordinado la elaboración de este informe final, reafirmando así el liderazgo gubernamental inherente al Proceso de Cartagena.

Como fue encomendado por los Estados en el PAB, este informe detalla:

- 1) los avances y las buenas prácticas que se reportaron en los dos primeros informes de seguimiento trienal, los cuales se elaboraron mediante una metodología basada en amplios procesos de consultas nacionales y subregionales;

22 Sobre estas tres plataformas, ver la sección 7.2.2 del Capítulo VII de este informe, que trata sobre cooperación regional.

23 Sobre la Iniciativa Regional de Creación de Capacidades de Asilo (RACBI), ver el numeral 2) de la sección 7.2.1. del Capítulo VII de este informe, que trata sobre cooperación regional.

24 Sobre el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), ver la sección 6.3.2. del Capítulo VI de este informe, que trata sobre erradicación de la apatridia.

25 Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección de 2022; ver el numeral 1) de la sección 7.2.1. del Capítulo VII de este informe, que trata sobre cooperación regional.

- 2) los avances del último trienio reportados en el ámbito de mecanismos y foros globales y subregionales, tales como el Marco Integral Regional para la Integración y Soluciones (MIRPS), el Proceso de Quito, el I Foro Mundial sobre los Refugiados, el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia, las Reuniones de Comisiones Nacionales para Refugiados (CONARES) de Mesoamérica y del Mercado Común del Sur (MERCOSUR), entre otros; la información regularmente transmitida por los Estados al ACNUR y otra difundida por los países; y, finalmente, las buenas prácticas descritas en informes temáticos publicados por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (ACNUR), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM), la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) o la Plataforma sobre Desplazamientos por Desastres (PDD), entre otros; y
- 3) la información proveída por los Estados en el marco de un proceso de consulta simplificado, que fue liderado por Brasil en 2023, mediante el cual se solicitó a los países seleccionar dos o tres de sus buenas prácticas o logros más sobresalientes del decenio 2014-2023. Para tal fin, se propusieron los siguientes criterios:
 - que la buena práctica cumpliera con los objetivos de la Declaración de Brasil y con los compromisos del Plan de Acción de Brasil;
 - que hubiese sido efectivamente implementada y se pudiera dar cuenta de resultados concretos de su implementación;
 - que estos resultados concretos hubiesen sido en beneficio de las personas necesitadas de protección;
 - que la buena práctica contuviera las bases necesarias (legales u otras) para ser sostenible y mantenerse en el tiempo; y
 - que, si implicase uso de recursos, diese cuenta de un uso racional y eficiente de los mismos.

Y, eventualmente:

- que pudiera ser replicada o constituir un ejemplo para los demás países de la región;
- que hubiese constituido un cambio de paradigma o una forma de solución innovadora; y
- que contuviese la necesaria adaptabilidad para enfrentar desafíos sobrevinientes.

Las buenas prácticas seleccionadas por los países en el marco de esta consulta han sido incorporadas y destacadas en recuadros a lo largo de todo este informe.

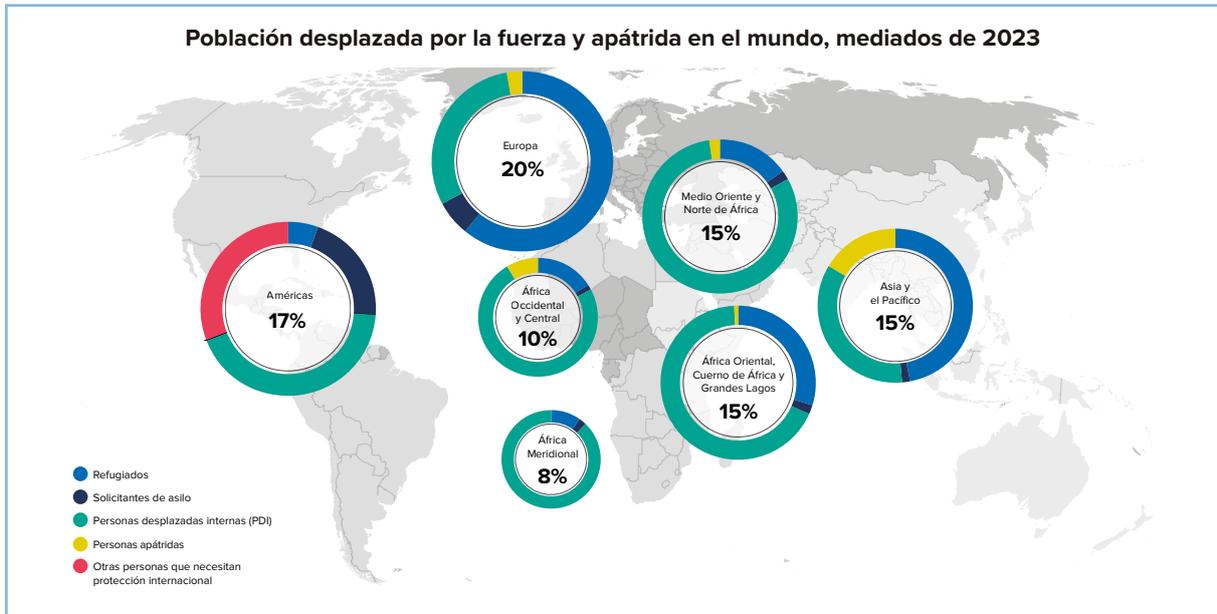
Atendidas las fuentes de información que lo sustentan, este informe ofrece una mirada comprehensiva y completa de los progresos en la región en la última década; da cuenta de las buenas prácticas más destacables y armónicas con el espíritu y compromisos de la Declaración y del PAB al concluir su vigencia; y reporta los mecanismos y los foros —tanto el surgimiento de algunos como la consolidación de otros— que han fortalecido la cooperación regional y que, atendidas sus sinergias y complementariedades con el PAB, han contribuido a avanzar en su implementación.

Por último, cabe mencionar que, en términos de estructura, en cada uno de los capítulos de este informe se ha privilegiado la elaboración de conclusiones parciales.

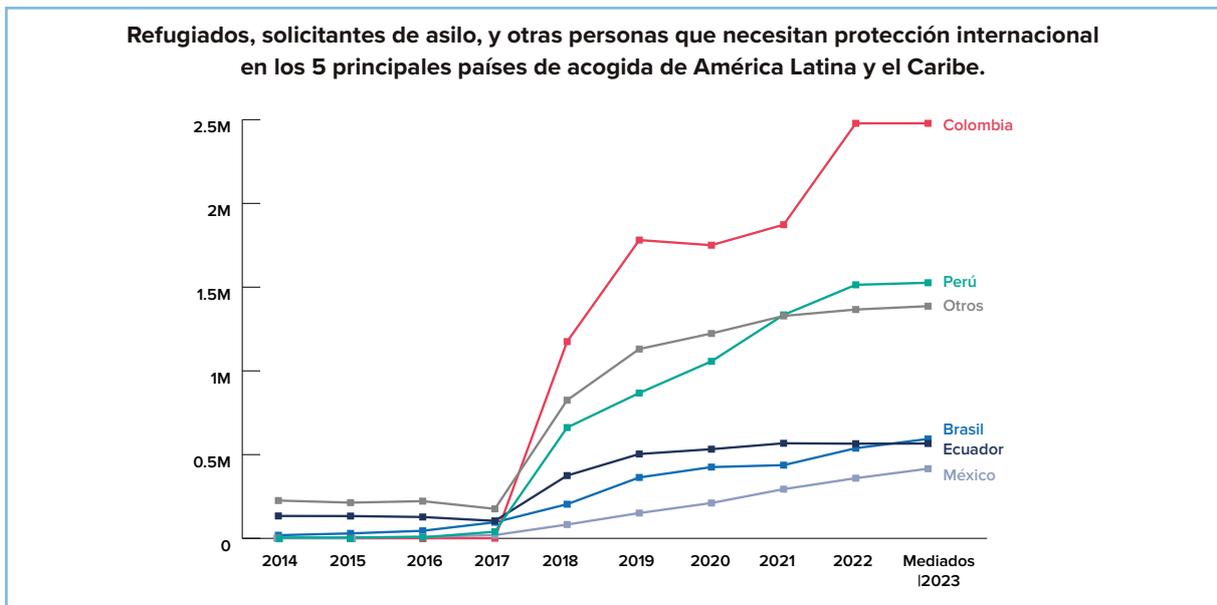
En efecto, aun cuando el PAB tiene una sólida coherencia global y existe un indudable carácter transversal en sus objetivos y principios, también se caracteriza por haber desarrollado capítulos y programas autónomos, lo cual es parte de su carácter estratégico (al haber anticipado que los progresos en la implementación de sus programas y áreas temáticas podrían ser simultáneos y sucesivos, en función de la realidad, las necesidades y las capacidades de los Estados). Con ello, este informe aspira a entregar documentos de trabajo autónomos en materia de protección, soluciones, erradicación de la apatridia, solidaridad con el norte de Centroamérica, solidaridad con el Caribe y cooperación regional, contribuyendo, además, a la futura reflexión de los países en 2024, con miras a definir una nueva hoja de ruta para la década por venir (C+40).

1.3. El contexto y las tendencias regionales en el decenio 2014-2023

Durante la década de implementación del PAB, el contexto regional sufrió profundos cambios que agravaron la ya difícil situación de las personas que buscan protección —solicitantes de asilo, refugiadas, desplazadas internas, retornadas y apátridas—, lo que generó desafíos sin precedentes en los países.



La movilidad humana y el desplazamiento forzoso aumentaron en la región; de hecho, la complejidad y la magnitud de los movimientos llegaron a niveles sin precedentes. Entre 2014 y 2023, el número de personas desplazadas por la fuerza aumentó en América Latina y el Caribe aumentó exponencialmente.

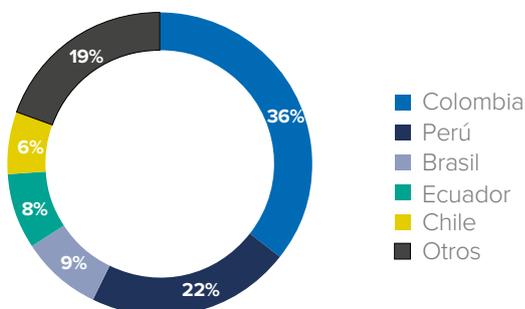


A mediados de 2023, según el Informe de Tendencias Semestrales de desplazamiento forzoso de ACNUR, en el mundo había 110 millones de personas desplazadas por la fuerza debido a persecuciones, conflictos, violencia, violaciones de los derechos humanos y acontecimientos que perturban gravemente el orden público; de esa cifra, 22,07 millones están en las Américas.

En la actualidad, 1 de cada 6 personas desplazadas por la fuerza en el mundo se encuentra en las Américas.

Estas cifras muestran que América Latina y el Caribe ha seguido acogiendo a la mayoría de los desplazados del continente; así, dos países de las Américas se encuentran entre los cinco principales receptores de solicitudes de asilo a nivel global: Estados Unidos y México y. Por otra parte, estos flujos han tenido un impacto excepcional en pequeños países y territorios donde la proporción entre el número de personas desplazadas en relación con la población nacional es extraordinariamente alta (tal como en Aruba y Curazao, que están dentro de los cinco primeros países a nivel global).

Porcentaje de personas refugiadas, solicitantes de asilo, y otras personas que necesitan protección internacional en los países de acogida de América latina y el Caribe.



Número de personas refugiadas y otras personas que necesitan protección internacional con relación a la población nacional (Aruba y Curazao son 2 de los primeros 5 países a nivel mundial).

1 DE CADA 6 SON PERSONAS DESPLAZADAS

En relación con sus poblaciones nacionales, la isla de Aruba (1 de cada 6) acogió al mayor número de refugiados y otras personas que necesitan protección internacional, seguida de Curazao (1 de cada 14), Colombia (1 de cada 21), Perú (1 de cada 23) y Costa Rica (1 de cada 23).



Estas alarmantes cifras responden a que, desde 2014, progresivamente han surgido nuevas formas de desplazamiento forzado, debido a factores multidimensionales; crisis económicas y sociales; tensiones políticas; graves violaciones de derechos humanos; limitaciones en las estructuras estatales y redes nacionales de protección; crimen organizado, extorsiones, secuestros y tasas extremadamente graves de homicidios; conflictos armados; y devastadores desastres naturales.

Consecuencia de ello, y de la multicausalidad de los desplazamientos, se ha observado un crecimiento exponencial de los movimientos mixtos a gran escala de personas refugiadas, migrantes y desplazadas internas, así como un incremento generalizado de las necesidades de protección y asistencia. Esta compleja dinámica ha provocado un dramático aumento de travesías irregulares y sumamente peligrosas en todo el continente, y principalmente a través de Centroamérica y México, hacia la frontera con Estados Unidos (cerca de 500.000 personas cruzaron el Darién en 2023); estas travesías las emprenden personas migrantes, refugiadas, solicitantes de asilo y personas con necesidad de protección internacional (entre ellas, un alarmante porcentaje de mujeres, niñas, niños y adolescentes acompañados, separados o no acompañados).

Estas dinámicas de desplazamiento también han aumentado la exposición a otro tipo de riesgos o situaciones igualmente graves, como la xenofobia y la discriminación, la violencia y la explotación, los riesgos de secuestro y muerte en la ruta, la violencia de género e, incluso, severos riesgos de apatridia (dificultades para acceder a los procedimientos de registro de nacimiento, falta de documentación para acreditar la nacionalidad o la adquisición de una nacionalidad al nacer), lo que afecta especialmente a las mujeres y a la infancia.

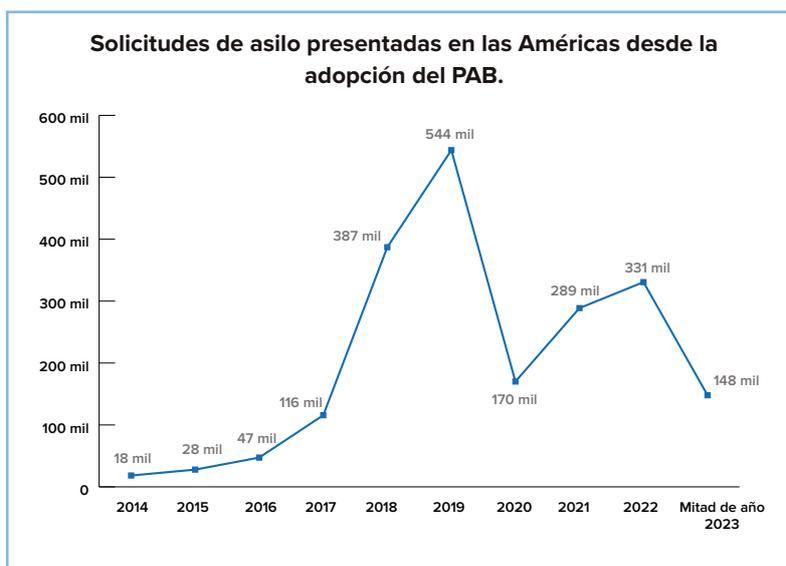
En los países de tránsito y de destino, estos desplazamientos masivos han representado nuevos retos en la respuesta humanitaria y de protección; asimismo, ejercen presión adicional sobre los sistemas de asilo y de protección y sobre las comunidades de acogida, lo que exacerba los problemas de acceso a la asistencia humanitaria y a los servicios básicos, incluidas la salud y la educación.

Entre las causas del desplazamiento forzado (tanto interno como transnacional), los desastres y los fenómenos causados por los efectos del cambio climático jugaron un rol significativo, igualmente creciente, a lo largo de la década. Esto fue anticipado por el PAB, que en 2014 anunciaba la necesidad de que los países prestaran particular atención a este fenómeno, incluso para prevenir lo que se vendría en los próximos años.

En efecto, América Latina y el Caribe ha sido y continúa siendo la segunda región del mundo más afectada por el cambio climático y por los fenómenos meteorológicos extremos²⁶: un tercio de la población de América Latina y el Caribe vive en zonas de alto riesgo propicias a los desastres²⁷; de hecho, el llamado “Corredor Seco” de Centroamérica —en el cual viven 10,5 millones de personas— es una de las zonas más críticas, al tratarse de una estación seca extendida y con patrones de lluvia cada vez más erráticos. A lo largo de la década, hubo inundaciones, huracanes, incendios forestales, erupciones volcánicas, sismos, ciclones, tormentas tropicales y sequías de manera creciente, lo que generó graves situaciones humanitarias.

Así, de acuerdo con las cifras de OCHA²⁸, del año 2000 a la fecha, los desastres han afectado a más de 190 millones de personas en América Latina y el Caribe; en otras palabras, tres de cada diez de sus habitantes han debido afrontar un huracán, un terremoto, una sequía, un alud o la actividad de un volcán, entre otras de las calamidades más comunes en la región, que han sumado más de 1.500 en el periodo en cuestión.

Estos fenómenos dañan gravemente la salud, la seguridad alimentaria y los cultivos; además, provocan escasez de agua y energía (por mencionar algunos elementos básicos de supervivencia), y socavan el desarrollo socioeconómico de los países y de la región en general. En el Caribe, cuando las tormentas tocan tierra, pueden causar daños catastróficos en viviendas, infraestructuras y economías; de hecho, algunas zonas pueden quedar prácticamente inhabitables²⁹.

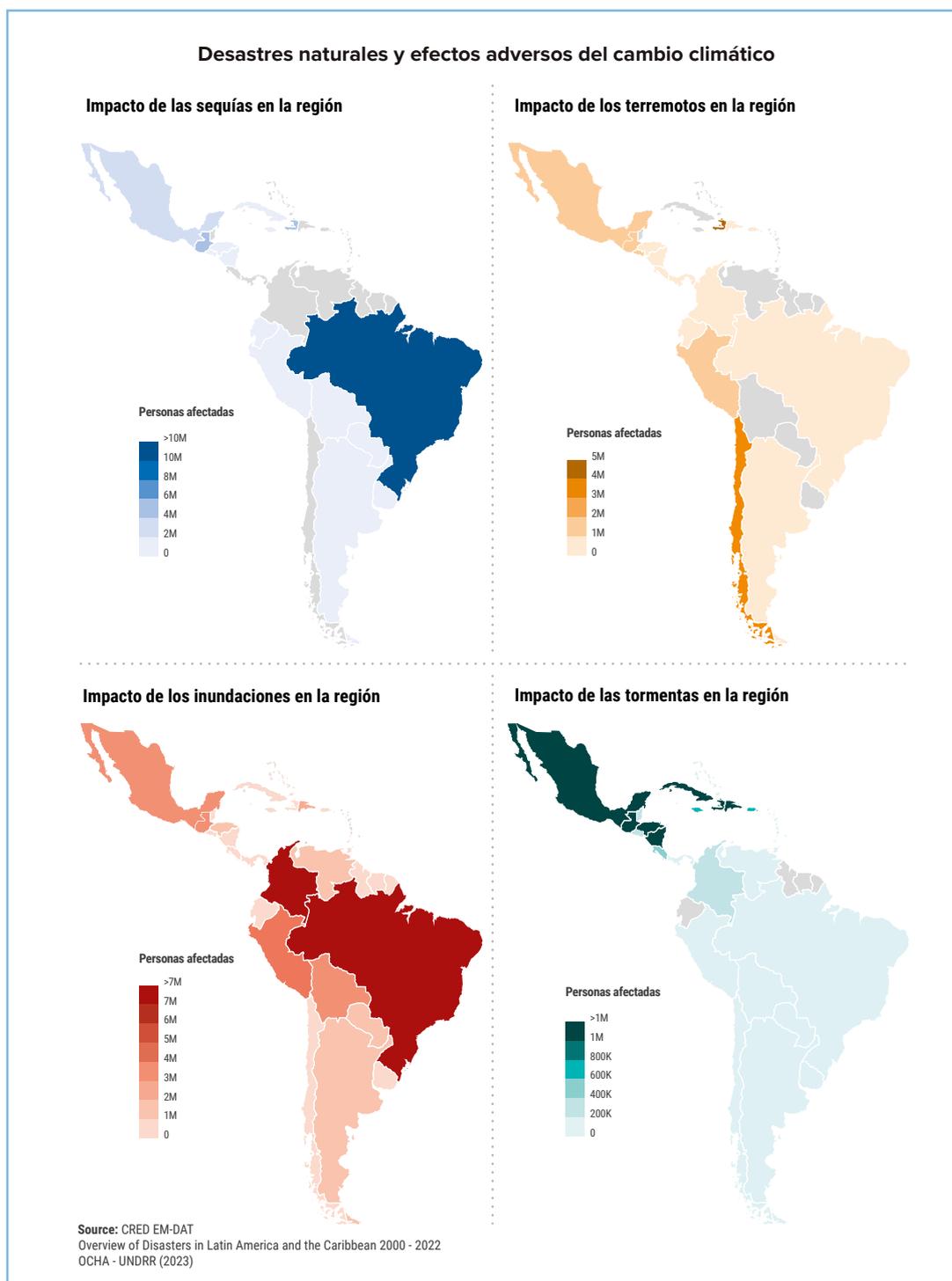


26 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), *Desastres Naturales en América Latina y el Caribe, 2000 – 2019*: <https://reliefweb.int/report/world/desastres-naturales-en-am-rica-latina-y-el-caribe-2000-2019>.

27 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Desastres en América Latina y el Caribe* (infografía), disponible en: <https://www.cepal.org/sites/default/files/infographic/files/desastres.pdf>. Ver, asimismo, Oficina de las Naciones Unidas para la Reducción del Riesgo de Desastres (UNDRR), *Informe de evaluación regional sobre el riesgo de desastres en América Latina y el Caribe. Desafíos para la reducción del riesgo de desastres y avances en el cumplimiento de las metas del Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres (2015-2030)*, 2021, disponible en: <https://www.undrr.org/sites/default/files/inline-files/RAR-LAC%202021%20ESP.pdf>.

28 Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de Naciones Unidas (OCHA), *América Latina y el Caribe, la segunda región más propensa a desastres naturales en el mundo*, 9 de septiembre 2023, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/09/1523932>

29 Noticias ONU, *Un clima inclemente desplazará a casi 100 millones de niños de sus hogares*, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/10/1524682>, en referencia al informe de UNICEF de 2023, *niñez desplazada en un clima cambiante*, que constituye el primer análisis mundial sobre la infancia expulsada de sus hogares entre 2016 y 2021 debido a inundaciones, tormentas, sequías e incendios forestales.



En consecuencia, los desplazamientos forzados en subregiones como el Caribe y otros países de la región han aumentado sustancialmente. Por ejemplo, se reportó que, solo durante la temporada de huracanes del 2017 (Irma, Harvey y María), casi tres millones de personas de dieciséis países del Caribe fueron desplazadas en la región, en la que los desastres han sido cada vez más severos y diversos (huracanes, olas de extremo calor, inundaciones costeras, entre otros)³⁰.

30 Luis Villazón, ¿Como influye el cambio climático sobre la migración en América Latina?, 13 de septiembre de 2022, disponible en (Banco Interamericano de Desarrollo): <https://blogs.iadb.org/migracion/es/como-influye-el-cambio-climatico-sobre-los-flujos-migratorios-en-america-latina/>



Mural comunitario en Quito, Ecuador. © ACNUR/Santiago Escobar-Jaramillo

En el caso de Sudamérica, las amenazas de tipo climático o hidrometeorológico han sido las principales causantes de nuevos desplazamientos por desastres (64% del total entre 2008 y 2020), comparado con las amenazas geofísicas (46%, sismos). En este contexto, las inundaciones causaron, por ejemplo, más de 7 millones de desplazamientos³¹ entre 2008 y 2020.

Estos desplazamientos causados por desastres han tenido un impacto significativo en la vida de las personas, que a menudo pierden sus hogares, sus medios de vida y sus comunidades; además, aumentan la vulnerabilidad de las personas ya gravemente afectadas, pues quedan expuestas a la violencia, la explotación y los abusos³². Esto ha incrementado aún más los retos que deben superar las comunidades y los gobiernos de acogida, pues, en muchos casos, ellos mismos están expuestos a los fenómenos (así ocurre al interior del Caribe).

Especialmente grave es el alcance del impacto de estos eventos para la infancia de América Latina y el Caribe, que es uno de los grupos poblaciones más expuestos en el mundo a la expulsión de sus hogares. Así, las cifras dan cuenta de que, entre 2016 y 2021, 2,3 millones de niñas y niños fueron desplazados en la región debido a desastres climáticos; de ellos, 1,7 millones fueron desplazados solo por las tormentas, y 620.000, por las inundaciones³³.

31 Luis Villazón, ¿Como influye el cambio climático sobre la migración en América Latina?, 13 de septiembre de 2022, disponible en (Banco Interamericano de Desarrollo): <https://blogs.iadb.org/migracion/es/como-influye-el-cambio-climatico-sobre-los-flujos-migratorios-en-america-latina/>

32 ACNUR, Cambio climático, desplazamiento y derechos humanos, marzo de 2022, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/641107af4.html>

33 Noticias ONU, Un clima inclemente desplazará a casi 100 millones de niños de sus hogares, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/10/1524682>, en

La pandemia de COVID-19

Aunque acotada en el tiempo si se considera desde la perspectiva de una entera década, la pandemia de COVID-19 causó estragos cuyas consecuencias aún resuenan. América Latina y el Caribe fue, a nivel global, la región más golpeada por la pandemia de COVID-19, que inició en 2020: a diciembre de ese año, había alrededor de 11 millones de personas contagiadas y un número de fallecimientos cercano al medio millón³⁴.

Para las personas desplazadas en necesidad de protección internacional, la pandemia implicó nuevos y graves retos, al verse afectadas de manera desproporcionada por las cuarentenas prolongadas, las restricciones de circulación, los toques de queda, el cierre de fronteras y la suspensión del funcionamiento de numerosos sistemas de asilo. Esto llevó a la cuasi imposibilidad de ejercer el derecho a buscar asilo y recibir protección; de hecho, se observó una disminución brutal de las solicitudes de asilo en toda la región.

La recesión económica provocada por la pandemia también afectó de manera particular a las personas desplazadas por la fuerza, incluidas las desplazadas internas: su capacidad para integrarse en los países y comunidades de acogida se vio fuertemente afectada, de manera que personas antes autosuficientes se volvieron abrumadoramente dependientes de la asistencia humanitaria brindada por los países de acogida o por organizaciones internacionales y la sociedad civil.

La pandemia produjo, además, un grave incremento de la violencia de género, las necesidades en salud mental, la inseguridad alimentaria, la desnutrición y la indigencia. Asimismo, aumentó el número de personas desplazadas en situación de calle, lo que degradó la percepción pública de las personas refugiadas y migrantes. En efecto, los altos niveles de contagio en la mayoría de los países de América Latina y el Caribe —con sus capacidades sanitarias sobrecargadas— añadieron tensión en las comunidades de acogida, que en ocasiones estigmatizaron y culpabilizaron a las poblaciones desplazadas.

La década 2014-2023 da cuenta de un contexto extremadamente exigente para los países de origen, tránsito y destino, circunstancias que pueden considerarse alarmantes por la proporción de las necesidades específicas y de protección internacional que han debido atender, y por la creciente y urgente necesidad de fortalecer las soluciones duraderas, los mecanismos de coexistencia pacífica, la cooperación y solidaridad en el continente.

Es ciertamente preocupante, además, que estas necesidades y urgencias hayan aumentado de manera constante a lo largo de los años.

Sin embargo, este escenario también puede verse de manera esperanzadora.

En efecto, tal como se verá a lo largo de este informe, el Plan de Acción de Brasil y las demás iniciativas o mecanismos globales, regionales y subregionales creados o fortalecidos en la región en la última década han entregado sólidas herramientas para apoyar a los países a enfrentar estos desafíos.

Así, como podrá verse, los países tuvieron progresos significativos y desarrollaron buenas prácticas sólidas a lo largo de la década, que han estado orientadas a la protección, las soluciones y la erradicación de la apatridia. En ello, se observa la importancia del PAB, que, en coherencia con el Proceso de Cartagena, diseñó herramientas que fueron cruciales para los avances observados. Además, atendido su carácter visionario, no solo observó las dificultades, los retos y los desafíos imperantes en 2014, sino que también anticipó muchos de aquellos que sobrevendrían. Así, por ejemplo, tal como se verá a lo largo de este informe, el programa Asilo de Calidad resultó ser un mecanismo eficiente, flexible y adaptativo para que los países pudiesen enfrentar los desplazamientos a gran escala; los programas

referencia al informe de UNICEF de 2023 sobre [niñez desplazada en un clima cambiante](#), que constituye el primer análisis mundial sobre la infancia expulsada de sus hogares entre 2016 y 2021 debido a inundaciones, tormentas, sequías e incendios forestales.

34 Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), *Revista CEPAL no. 132, Edición Especial. El COVID-19 y la crisis socioeconómica en América Latina y el Caribe*, diciembre 2020, disponible en: <https://www.cepal.org/es/publicaciones/46838-revista-cepal-132-edicion-especial-COVID-19-la-crisis-socioeconomica-america>

de integración local y ciudades solidarias resultaron clave para fortalecer la creciente necesidad de soluciones integrales, complementarias y sostenibles; y el estudio solicitado al ACNUR en materia de desplazamientos debidos a desastres y por el cambio climático, constituyó una herramienta útil para enfrentar los escenarios que surgirían en la década.

El PAB constituyó un marco flexible que permitió a los países —muchos de ellos enfrentados a retos hasta antes desconocidos y para los cuales no estaban preparados— a adaptar sus sistemas de asilo, en muchas ocasiones de manera revolucionaria y con modificaciones que implicaron verdaderos cambios de paradigma.

Todo ello se analiza a lo largo del presente informe final de implementación del Plan de Acción de Brasil, que se presenta culminados sus 10 años de vigencia, al concluir el Proceso de Cartagena+30 y al iniciarse la nueva etapa del Proceso de Cartagena, C+40.



LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO - ASILO DE CALIDAD

2. LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO – ASILO DE CALIDAD

Este capítulo aborda los programas del Capítulo II del Plan de Acción de Brasil (PAB) y los avances y buenas prácticas de la década hacia un asilo de calidad en la región.

2.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil y otras iniciativas globales y regionales

El Capítulo II del PAB aborda la protección internacional de las personas refugiadas y solicitantes de la condición de refugiado y promueve dos programas estrechamente vinculados: **Asilo de calidad** y **Fronteras solidarias y seguras**.

El programa **Asilo de calidad** busca mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades de asilo, e introducir conceptos de gestión y manejo eficiente de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada¹. El programa **Fronteras solidarias y seguras** propone implementar seis acciones mediante el trabajo conjunto entre los Estados, el ACNUR, otros organismos internacionales y la sociedad civil, orientadas a preservar las fronteras como áreas seguras y de protección para las personas y los Estados².

El contenido de ambos programas da cuenta del carácter visionario, práctico y flexible que tuvo el PAB hace una década, al analizar los desafíos que la región enfrentaba entonces y que se fueron acrecentando a lo largo de los años, entregando respuestas y acciones concretas para abordarlos. Estas características del PAB permitieron que éste estuviese en sinergia y constituyera un aporte concreto a numerosos mecanismos y foros existentes en la

- 1 Define trece acciones orientadas a la construcción de procedimientos eficientes, adaptables, íntegros y de calidad. Insta a los Estados a mejorar la calidad y justicia de los procedimientos de elegibilidad, respetar irrestrictamente el debido proceso, optimizar los recursos humanos y materiales, incorporar reformas legales para fortalecer los sistemas de asilo y sus instituciones, reforzar la capacidad y el conocimiento de las autoridades competentes, establecer mecanismos internos de auditoría y dar una atención especial a los sistemas de registro (digitalización y mecanismos de gestión de casos), así como a la entrega de documentación oportuna y de calidad.
- 2 Esto implica, fundamentalmente, respetar la protección contra la devolución, que incluye el no rechazo en frontera; garantizar el acceso al territorio y a los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada mediante una mayor presencia de las entidades de asilo en frontera; y capacitar al funcionamiento de las diversas instituciones gubernamentales presentes en tales zonas. Asimismo, implica instaurar mecanismos adecuados y efectivos de identificación y referencia de personas con necesidades de protección internacional.

región, tales como el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 (**GCR**, por sus siglas en inglés³), el Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019, el MIRPS, las reuniones de CONARES, entre otros⁴.

Así, por ejemplo, una de las contribuciones más destacadas, tal como se describe más adelante en este informe⁵, fue el aporte concreto de la Región al Pacto Mundial sobre los Refugiados, mediante *Los 100 puntos de Brasilia. Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados*. En cuanto a las sinergias y complementariedades del PAB con los demás mecanismos, estas son numerosas y transversales, tal como se muestra de manera esquemática a continuación:

Programa Asilo de calidad



De estas sinergias puede destacarse especialmente aquella existente con la iniciativa denominada **Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo**⁶ (**ACSG**, por sus siglas en inglés) creada en el primer Foro Mundial sobre los Refugiados de diciembre de 2019⁷ para garantizar que el apoyo a la capacidad de asilo entre los Estados y las partes interesadas sea coherente y tenga el mayor impacto y el mejor uso de los recursos. Así, el Grupo de Apoyo a la Capacidad de

3 Información disponible en <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>.

4 Los foros y mecanismos vigentes en la región se describen en los capítulos IV, V y VII de este informe, tratándose de los foros subregionales.

5 Ver Capítulo VII de este informe.

6 Asylum Capacity Support Group (ACSG): <https://globalcompactrefugees.org/article/asylum-capacity-support-group>.

7 Sobre el Foro Mundial sobre los Refugiados de 2018, ver Capítulo VII de este informe. El Programa QAI hace referencia a sistemas de asilo eficientes, de calidad y con integridad. En el marco del Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo, estas tres características se desglosan en cuatro (eficiencia, calidad, adaptabilidad e integridad), dándole mayor especificidad a cada una de las propiedades que debe tener un sistema de asilo justo y eficiente.

Asilo se constituye como una estrategia que comparte los objetivos del programa **Asilo de calidad** del PAB y los complementa, entregando herramientas y mecanismos de cooperación adicionales para su implementación⁸.

Programa *Fronteras solidarias y seguras*



Mención especial debe hacerse, además, a las sinergias y complementariedades del PAB con la Organización de los Estados Americanos (**OEA**) y el Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (**SIDH**), que han complementado, desarrollado y profundizado cada uno de los derechos vinculados al debido proceso en los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada, con lo cual queda consagrada, a nivel regional, la fuerza vinculante de los compromisos fundamentales adquiridos por los Estados en el marco del PAB⁹.

8 En las Américas, se cuenta con solicitudes de apoyo por parte de 11 países de América Latina y el Caribe en protección, asilo, refuerzo de capacidades de asilo, soluciones y mecanismos de responsabilidad compartida. Información disponible en <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html> y <https://acsq-portal.org/>.

9 La Organización de los Estados Americanos (**OEA**) mediante su Asamblea General (**AG-OEA**) y sus órganos y organismos especializados, en particular la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (**CIDH**) y la Corte Interamericana de Derechos Humanos (**Corte IDH**) que constituyen al Sistema Interamericano de Promoción y Protección de los Derechos Humanos (**SIDH**), desempeñó a lo largo de toda la década una labor clave en la promoción y protección de los derechos de mujeres, hombres, niñas y niños refugiados, desplazados y apátridas. La OEA se consolidó como un aliado fundamental en la implementación del PAB, al brindar **colaboración técnica y capacitaciones**, desarrollar **estándares interamericanos** y realizar **monitoreos**, asistiendo a los Estados miembros en el cumplimiento efectivo de sus obligaciones internacionales y regionales. Adicionalmente, participó, colaboró y es patrocinante de diversas **iniciativas de cooperación regional** como el MIRPS y el Proceso de Quito. En materia de **protección** de las personas desplazadas, solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas en las Américas, las labores de promoción, monitoreo y protección de la OEA, la Corte IDH y la CIDH han permitido el **desarrollo y diseminación de estándares interamericanos**. Al respecto ver: Segundo Informe Trienal de Progreso del Plan de Acción de Brasil, Capítulo II, sección 2.2., disponible en <https://www.acnur.org/media/segundo-informe-trienal-de-progreso-del-plan-de-accion-de-brasil-2018-2020>. Tratándose de las **contribuciones del SIDH en materia de protección de personas desplazadas por desastres**, ver Capítulo VII de este informe, sección 7.4.2.

2.2. Progreso alcanzado en materia de protección internacional de las personas refugiadas y solicitantes de asilo

A lo largo de la década y de las sucesivas evaluaciones de progreso de implementación del PAB¹⁰, gran parte de los países informaron avances y buenas prácticas, incluso durante el año y medio de pandemia en que millones de personas desplazadas por la fuerza se debieron enfrentar al cierre de las fronteras, a las restricciones de circulación, y, además, a la suspensión de los procedimientos.

Más generalmente, la compleja situación humanitaria que fue creciendo de manera paulatina, aunque constante, a lo largo de los años en la región —con desplazamientos a gran escala sin precedentes para algunos países—, no implicó que varios Estados descuidaran el fortalecimiento de sus sistemas de asilo; y, en ocasiones, las adversidades y nuevos escenarios que debieron enfrentar se transformaron en fuente de buenas prácticas que se volvieron sostenibles.

2.2.1. Asilo de calidad y capacidades de los sistemas de asilo

Durante el decenio, los países de la región desplegaron numerosos esfuerzos para fortalecer la calidad y la eficiencia de sus procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada, en consonancia con el programa **Asilo de calidad**. La década fue marcada por cambios sustantivos en materia de necesidades de protección, desplazamientos a gran escala, movimientos mixtos e incremento de las necesidades específicas de protección en los países de origen de tránsito y de destino. La pandemia de COVID-19 agregó desafíos aún mayores. Ante ello, muchos países implementaron soluciones prácticas o innovadoras para cumplir con sus obligaciones en materia de protección internacional.

Una década de fortalecimiento de la CONARE en el Perú

Desde los inicios del PAB, el Estado peruano fue potenciado, con el apoyo del ACNUR, el trabajo de la Comisión Especial para los Refugiados (CEPR) y su Secretaría Ejecutiva.

En 2018 se inició un sistema informático que permitió pasar de 400 atenciones al año a más de 800 diarias; este sistema está en permanente evolución. En complemento, la CEPR llegó a ocupar tres pisos de un edificio —para una plantilla de personal de más de 80 personas— y, previo al inicio de la pandemia, se logró atender hasta 900 personas diarias (refugiadas y solicitantes de asilo). Este esfuerzo fue acompañado de una mejora en las condiciones laborales de quienes trabajan en la Secretaría Ejecutiva, de manera que mejoraron las condiciones para una atención de mayor calidad a solicitantes y refugiados.

Estas mejoras sustantivas en materia de atención y registro fueron acompañadas de un fortalecimiento de la calidad de las decisiones, por un lado, desarrollando cursos de capacitación técnica en materia de protección de personas refugiadas, entrevistas de elegibilidad, análisis jurídico, evaluación de credibilidad e investigación de información de país de origen, entre otros temas. Además, para responder a las atenciones a gran escala y las urgencias en materia de necesidades de protección, se implementaron procesos acelerados de toma de decisiones —que pueden ser adoptadas en un plazo de 24 horas— para personas con necesidades específicas en materia de salud, que sufren persecución o que están en riesgo de extradición.

En complemento, la identificación de estas personas se apoya de la red de atención de casos urgentes —desarrollada por la CEPR con apoyo del ACNUR, de otras organizaciones internacionales y de la sociedad civil—, con la finalidad de formar una red de atención en la que se deriven casos altamente vulnerables a la CEPR para una rápida calificación del refugio y, a la vez, para que esta última derive casos que requieran alguno de los servicios brindados por la sociedad civil.

Finalmente, destaca el desarrollo del carné virtual de solicitante de asilo, que cuenta con un código QR para la verificación de autenticidad y vigencia.

10 Ver metodologías en la introducción de este informe.

El fortalecimiento de los sistemas nacionales de asilo y la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo

La implementación del programa **Asilo de calidad** tomó forma en gran medida por la **Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (QAI)**, por sus siglas en inglés), que fue implementada en distintos momentos de la década por países de la región (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Costa Rica, Guatemala¹¹, Panamá, Perú y Trinidad y Tobago)¹² y de manera casi ininterrumpida en otros (Ecuador y México¹³).

La Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (QAI)

Esta iniciativa es un instrumento para desarrollar o fortalecer los sistemas nacionales de asilo. Se refiere a un conjunto de principios rectores que constituyen la base de un proceso de mejora continua del procedimiento de determinación de la condición de refugiado. La QAI evalúa los mecanismos de adopción de decisiones y los recursos institucionales con el objeto de mejorar constantemente los procedimientos para una tramitación sencilla, rápida y justa de las solicitudes de protección internacional.

En el marco de esta Iniciativa, se entiende por calidad lo siguiente: 1) el respeto de las normas y principios que rigen el procedimiento de asilo (cumplimiento de la ley), así como los principios del debido proceso legal (ausencia de toma de decisiones arbitrarias); 2) la eficacia y la eficiencia de los procesos (incluyendo la ausencia de ineficiencia y errores en la gestión de casos); y 3) la confianza pública en la integridad del sistema de determinación de la condición de refugiado.

La 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 legal incorporadas en los instrumentos regionales de derechos humanos de las Américas. Es una herramienta útil para: 1) fortalecer la eficiencia de los sistemas en contextos desafiantes por medio de modelos eficientes y adaptables de gestión de casos y fortalecimiento institucional, tales como los procedimientos diferenciados o los sistemas de registro digitales; 2) elevar los estándares de las decisiones sobre determinación de la condición de refugiado y, en consecuencia, su fundamentación, motivación y justicia; e 3) intercambiar buenas prácticas regionales y globales.

La QAI permitió, en particular durante los primeros años del PAB, dar un impulso al fortalecimiento de los sistemas de asilo, incorporando una metodología clara de diagnóstico, seguida de recomendaciones y planes de acción, los que en numerosas ocasiones se fueron implementando a lo largo de los años. La QAI se fue adaptando a las distintas realidades y necesidades sobrevinientes de los sistemas de asilo, y mantuvo como eje la asesoría técnica del ACNUR y el objetivo de mejorar la eficiencia, calidad, integridad y adaptabilidad de los sistemas —incluso la sostenibilidad—.

Cabe observar, además, que la QAI constituyó un sólido antecedente y una precursora del **Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo**¹⁴ (ACSG, por sus siglas en inglés). Esta iniciativa fue creada en el primer Foro Mundial sobre los Refugiados de diciembre de 2019¹⁵ para garantizar que el apoyo a la capacidad de asilo entre los Estados y las partes interesadas sea coherente y tenga el mayor impacto y el mejor uso de los recursos. Así, el ACSG se constituyó

11 Guatemala lo inició en 2022.

12 En el Caribe, incluido Belice. (Ver Capítulo V del presente informe).

13 Ejemplo de ello fue México, uno de los primeros países en implementar la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo y que mantiene hasta hoy este programa con el apoyo de un equipo técnico especializado en cada una de las áreas. Una descripción más detallada de los avances de México en este ámbito pueden encontrarse en CIDH, *Guía Práctica: Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*, 2022, página 25, disponible en: http://www.oas.org/es/cidh/Publicaciones/2022/guiaPractica_ProteccionInternacional_MovilidadHumana_SPA.pdf.

14 Asylum Capacity Support Group (ACSG): <https://globalcompactrefugees.org/article/asylum-capacity-support-group>.

15 Sobre el Foro Mundial sobre los Refugiados de 2018, ver el capítulo VII de este informe. El Programa QAI hace referencia a sistemas de asilo eficientes, de calidad y con integridad. En el marco del ACSG, estas tres características se desglosan en cuatro (eficiencia, calidad, adaptabilidad e integridad), dándole mayor especificidad a cada una de las propiedades que debe tener un sistema de asilo justo y eficiente.



Personas se desplazan en la frontera entre Perú y Chile. © ACNUR/Raul Garcia Pereira

como una estrategia que comparte los objetivos del programa **Asilo de calidad** del PAB y vino a complementarlo, entregando herramientas y mecanismos de cooperación adicionales para su implementación¹⁶.

Por tanto, la QAI permitió generar a lo largo de la década de implementación del PAB una gran cantidad de buenas prácticas nacionales, que se compartieron al interior de la región mediante foros de cooperación regional y se transmitieron incluso a países que no la habían adoptado formalmente.

La Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (QAI) en Argentina

En el año 2013, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) y el ACNUR suscribieron un “Acuerdo relativo al proyecto de Iniciativa de Control de Calidad y Fortalecimiento de Reconocimiento de la Condición de Refugiado” para el fortalecimiento de las capacidades en materia de procesamiento, examen y toma de decisiones sobre las solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada en todas las instancias; asegurar la identificación de necesidades específicas de protección de ciertos grupos en situación de vulnerabilidad; y definir y establecer mecanismos de revisión interna que, de una manera efectiva y sostenible, permitan mantener altos estándares de decisión.

En 2015 y 2016, las principales fases de diagnóstico QAI se realizaron conjuntamente por la Secretaría Ejecutiva de la CONARE y de ACNUR. Éstas fueron seguidas de una consultoría de la misma iniciativa que elaboró productos para la implementación de las recomendaciones, las que comenzaron a ser implementadas el 2018: i) términos de referencia para el personal y las áreas de la Secretaría Técnica, ii) guía y lista de verificación para entrevistas, iii) nuevo formato de informes, iv) plan de formación del personal y, v) mecanismo de auditoría interna. Al 2023, el área de elegibilidad de la Secretaría Técnica cuenta con dos coordinadores, cuya intervención permite el monitoreo del procedimiento y la armonización del contenido de los informes técnicos que son elevados a consideración de la CONARE. Esto permite contar con lineamientos generales de análisis por nacionalidad, lo que asegura un criterio único y armonizado, el que se actualiza permanentemente en base a la información de país de origen.

¹⁶ En las Américas, se cuenta con solicitudes de apoyo por parte de 11 países de América Latina y el Caribe en protección, asilo, refuerzo de capacidades de asilo, soluciones y mecanismos de responsabilidad compartida. Información disponible en: <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html> y <https://acsq-portal.org/>



Así, ya sea en el marco de la QAI o a veces solo replicando sus buenas prácticas, hubo en la década un significativo **fortalecimiento institucional de las CONARE**¹⁷, incluyendo **capacitaciones** constantes del funcionariado (en gran parte de los países de la región¹⁸), así como un novedoso y adecuado uso de **nuevas tecnologías** en las diversas fases del procedimiento de determinación de la condición de refugiado (incluido el mecanismo de toma de decisiones de las CONARE). En consecuencia, se instauraron **sesiones virtuales** de las CONARE (en países como Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Uruguay), permitiendo el acceso remoto al procedimiento (como en Argentina, Brasil, Costa Rica, Panamá, Perú y Uruguay) o **entrevistas de elegibilidad remotas** (como en Argentina¹⁹, Brasil²⁰, Chile, Colombia, Ecuador, Guatemala, México, Perú y Uruguay), un mayor uso de redes sociales, la creación de portales de información y aplicaciones móviles, y la activación de líneas telefónicas o correos electrónicos (como en Argentina, Ecuador, Honduras, México, Panamá y Uruguay).

17 Mejoramiento de las infraestructuras, aumento de profesionales adaptado a las necesidades (como en Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, México, Panamá y Perú), adopción de planes anuales de trabajo (como en México), mayor frecuencia de las sesiones de las CONARE (como en Costa Rica y Ecuador). Además, algunas CONARE realizaron procesos de descentralización aumentando su presencia geográfica o reforzaron sus espacios físicos de atención para elevar los estándares en materia de recepción, atención y confidencialidad (como en Argentina, Brasil, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá y Venezuela).

18 En Argentina, por ejemplo, hubo cursos de idiomas; talleres regionales y extrarregionales (en Francia e Italia), conferencias organizadas por la sociedad civil (por ejemplo, de la Asociación de Senegaleses de Argentina) y por universidades; y, en general, una gran cantidad de talleres y capacitaciones organizados por el ACNUR.

19 En Argentina, complementando la Ley núm. 26.165 mediante Resolución de Firma Conjunta núm. RESFC-2021-281-APN-CONARE#MI del 11 de noviembre de 2021, ese mismo año (2021) se adoptó el procedimiento para realizar entrevistas remotas, inspirado en las recomendaciones del ACNUR y las buenas prácticas de países como Francia, Canadá, Brasil, Reino Unido y España. El procedimiento vela por el respeto de los principios de confidencialidad y debido proceso legal, cumpliendo con las salvaguardas necesarias para garantizar el derecho de la persona solicitante a exponer su caso y a esclarecer los hechos invocados y los motivos personales en que basa su solicitud. En el protocolo del procedimiento para la realización de entrevistas de manera remota se establecieron los supuestos para su implementación: 1) casos en los que la persona solicitante presente claras necesidades de protección internacional al encontrarse en una situación de alta vulnerabilidad; 2) casos manifiestamente infundados; 3) casos en los que se prevea que la entrevista no presentará grandes complejidades; y 4) casos en los que la persona ha sido entrevistada previamente de manera presencial y el/la oficial de elegibilidad necesita esclarecer sólo algunos aspectos para resolver el caso. En 2022, la CONARE rectificó la Resolución para ampliar los espacios en los cuales se podía realizar las entrevistas por videoconferencia. El procedimiento de entrevistas remotas, siguiendo las pautas de legalidad conforme a su protocolo, vino a significar una herramienta útil en el marco del procedimiento. Ante el cúmulo de solicitudes pendientes, esto permitió acortar las distancias geográficas, así como evitar tiempos de traslados y costos de viáticos, contribuyendo de igual forma a reducir el atraso de entrevistas.

20 Sobre entrevistas remotas en Brasil, mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/brasil-entrevistas-remotas/>

Por su parte Venezuela desarrolló un sólido programa de **formación, capacitación y coordinación institucional de su CONARE**²¹.

Más sustantivamente, la QAI permitió avances significativos en **calidad y justicia de las decisiones** en materia de asilo: entre otros, respeto al debido proceso y demás principios fundamentales de protección, rigor y debida aplicación del principio de proporcionalidad en las decisiones de exclusión, mayor transparencia, adecuada investigación y aplicación de la información de país de origen (como en Argentina y México) y, más generalmente, garantía del derecho a obtener una decisión por escrito debidamente fundada y motivada, con aplicación de los principios de buena fe y del beneficio de la duda, explicitados en el PAB²². Asimismo, la QAI fue un apoyo técnico importante para la implementación progresiva de alternativas a la detención administrativa, con especial atención a las necesidades específicas, la unidad familiar y el respeto de los derechos humanos (Costa Rica²³, México²⁴). Una buena práctica relevante fue el Manual para la Determinación de la Condición de Persona Refugiada desarrollado en México el 2017 con apoyo de la QAI, el primero en su tipo en América Latina²⁵.

De igual forma, permitió avanzar en **eficiencia de los procedimientos** al diseñar mecanismos para el abordaje de los rezagos (*backlogs*, en inglés) acumulados de manera desproporcionada atendido que gran parte de los sistemas de asilo habían sido diseñados para un escenario de solicitudes infinitamente menor (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Perú, entre otros). En complemento, algunos países (como Brasil, Costa Rica²⁶, México²⁷, Paraguay, Perú²⁸ y Uruguay) desarrollaron **procedimientos diferenciados** para la determinación de la condición de persona refugiada (acelerados, simplificados, fusionados o grupales)²⁹, con diversas modalidades normativas y procedimentales. Varias CONARE usaron técnicas de análisis de solicitudes como el reconocimiento grupal (Paraguay) o individual bajo el enfoque *prima facie* (Brasil y Paraguay) y el uso de presunciones de inclusión, como México. Destaca finalmente la aplicación de procedimientos fusionados (en México y Paraguay).

21 La CONARE venezolana cuenta con una oficina en el Distrito Capital (que cubre el oriente y el sur del país), y tres oficinas regionales estratégicamente instaladas en zona fronterizas (estados de Zulia, Táchira y Apure) que permiten recibir las solicitudes *in situ*. Además de esta presencia permanente, la CONARE realiza monitoreos en los estados fronterizos, en los puertos y aeropuertos internacionales y con otras autoridades relevantes para coordinar la atención inmediata de las personas que necesitan protección internacional, y realizar las derivaciones correspondientes.

Entre mayo y agosto de 2023 se realizaron en las sedes regionales de la CONARE quince capacitaciones a funcionarios militares de las Zonas Operativas de Defensa Integral (ZODI) y de la Región Estratégica de Defensa Integral (REDI), quienes tienen presencia permanente en las zonas y puestos fronterizos terrestres y acuáticos del sur, este y oeste del país. Así como, a funcionarios de la Policía Nacional Bolivariana quienes son responsables de la atención y tránsito fronterizo; y funcionarios del sistema de Justicia y de Protección de la niñez. Estos procesos de formación se realizan a los fines de sensibilizar y poder brindar los auxilios y apoyo necesario a las personas que requieren de protección internacional de acuerdo con nuestra legislación interna, fortaleciendo así el cumplimiento de los principios internacionales de no devolución y no sanción por ingreso irregular contemplados en las convenciones y tratados internacionales en la materia. Hasta octubre del 2023, un total de 520 funcionarias y funcionarios públicos (entre los 20 y 30 años) han sido capacitados, fortaleciendo así la capacidad de respuesta, coordinación interinstitucional y rápida atención ante las solicitudes realizadas por las personas con necesidad de protección internacional.

22 Asimismo, respecto del uso de información de país de origen, en la década se elaboraron paquetes de documentación, manuales de investigación o modelos estandarizados (como en Brasil, Costa Rica, México y Panamá: en México se creó una Unidad COI (mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/mex-unidad-coi>), y se realizaron misiones de observación a países de origen (como desde Costa Rica y México). Para las etapas de entrevista y análisis, se adoptaron manuales y mecanismos de identificación de perfiles y vulnerabilidades para garantizar una atención prioritaria y diferenciada, se crearon bases de datos internas, plantillas o modelos estandarizados de análisis legal, guías para entrevistas o mecanismos de priorización de perfiles (como en Argentina, Brasil, Ecuador, Honduras, México, Perú y Uruguay).

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

24 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 3 sobre detención migratoria y debido proceso, disponible en: <http://oas.org/es/cidh/migrantes/docs/pdf/informe-migrantes-mexico-2013.pdf>

25 Ver Primer Informe Trienal de Progreso del Plan de Acción de Brasil, sección 4.2.3., recuadro página 53, disponible en: <https://www.acnur.org/media/plan-de-accion-de-brasil-primer-informe-trienal-de-progreso-2015-2017>

26 En el caso de Costa Rica y en el marco de implementación de la QAI, se ha aplicado desde mayo de 2022, un procedimiento acelerado/simplificado para perfiles preestablecidos de nacionales de Nicaragua, Venezuela y Cuba. Con este procedimiento, una vez que el caso es identificado, es referido para entrevista de elegibilidad en la que los oficiales trabajan con cuestionarios y proyectos de resolución preestablecidos y los casos son enviados con prioridad para conocimiento de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio (CVRR). Hasta finales de agosto de 2023 se estima que alrededor de 2.754 han sido reconocidas bajo este procedimiento. [Datos obtenidos por el ACNUR de las cifras proporcionados por la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME)].

27 Descripciones detalladas de los procedimientos diferenciados adoptados en México (fusionados, acelerados y simplificados) en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/buenas-practicas/>.

Sobre la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (QAI) en México, ver: *Segundo Informe Trienal de Progreso* (recuadro en Capítulo II del informe, sección 3.2.1.) y las buenas prácticas de México en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR), en particular el centro de registro en Tapachula, Chiapas: <https://www.asiloamericas.org/mexico-centro-de-registro-en-tapachula-chiapas/>.

28 La Comisión Especial para los Refugiados (CEPR), en Perú, está realizando procesos acelerados de toma de decisiones para casos de solicitantes de la condición de refugiado con necesidades específicas en salud que sufren persecución o están en riesgo de extradición; las decisiones pueden adoptarse en 24 horas.

29 Ver ACNUR, *Ayuda Memoria y Glosario del ACNUR sobre las modalidades de tramitación de casos, términos y conceptos aplicables al procedimiento de determinación de la condición de refugiado bajo el mandato del ACNUR*, 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/6079e54c4.html>.

Procedimientos diferenciados en México

En julio de 2019, con el apoyo del ACNUR a través de la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (QAI), el país inició un sistema de procedimientos diferenciados destinados a reducir los tiempos procesales y aumentar la eficiencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR), manteniendo altos estándares en la calidad de las decisiones. Para llevar adelante el procedimiento, la COMAR realiza un análisis previo y objetivo de las necesidades específicas de protección y de los perfiles de riesgo que generan las situaciones prevalentes en los países de origen. Para ello se desarrollan razonamientos estandarizados de elegibilidad y guías de entrevista, además de una capacitación constante de quienes se encargan de registro y elegibilidad. Con estos antecedentes, la COMAR realiza —en la fase de registro— una identificación temprana de los casos con alta presunción de elegibilidad, los que son canalizados de manera prioritaria al área de protección para entrevista y resolución. Gran parte de los casos corresponden a personas provenientes de países en los cuales hay violaciones masivas a los derechos humanos o una grave perturbación del orden público, ante lo cual la COMAR ha hecho aplicación de la definición regional ampliada de Cartagena. Este procedimiento, llevado a cabo por personal exclusivamente dedicado, se desarrolla actualmente en Ciudad de México y Tapachula, Chiapas, y está en proceso de expansión: se está proyectando su implementación en cuatro nuevas oficinas de COMAR en el país³⁰.

Gracias a este procedimiento, 147.388 personas han visto sus solicitudes resueltas entre 2018 y agosto de 2023; y, solamente en el año 2021, se resolvieron 38.119 solicitudes individuales.

Finalmente, en materia de asilo de calidad destacan la institucionalización de la **representación legal y el patrocinio o la asesoría legal gratuita** que ofrecen las oficinas de Defensores Públicos o Federales (Argentina³¹, Brasil³² y Ecuador³³ y México³⁴), así como el progresivo acceso a intérpretes³⁵ y a asesoría y representación legal gratuitas (como en Panamá). En armonía con ello, en 2017 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)³⁶.

30 Sobre los procedimientos diferenciados en México, ver, además, *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR): *México: Procedimientos simplificados*, en: <https://www.asiloamericas.org/mex-procedimientos-simplificados/>; *México: Procedimientos fusionados: registro y elegibilidad combinados y aplicación de la definición ampliada* en: <https://www.asiloamericas.org/mex-procedimientos-fusionados-registro-y-elegibilidad-combinados-y-aplicacion-de-la-definicion-ampliada/>; y *México: Procedimientos acelerados*, en: <https://www.asiloamericas.org/mex-procedimientos-acelerados/>

31 Existe en Argentina una instancia de apelación administrativa independiente de la CONARE, que es el Ministerio del Interior; y, una vez agotada la vía administrativa, la persona solicitante puede entablar una demanda contra el Estado de revisión del acto administrativo que le denegó el reconocimiento de la condición de refugiada. La tramitación de la vía judicial se da ante el fuero Contencioso Administrativo Federal.

32 Sobre esta buena práctica ver: *Brasil: Asesoría y representación legal. Defensoría Pública de la Unión*, en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/bra-asesoria-y-representacion-legal-defensoria-publica-de-la-union/>

33 *Ecuador: Defensa Legal para solicitantes de asilo y refugiado/as*, La Defensoría Pública brinda asesoría y patrocinio jurídico a personas solicitantes y refugiadas, mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/ecu-defensa-legal-para-personas-solicitantes-de-asilo-y-refugiadas/>

34 En México, el Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) brinda asesoría y representación jurídica a personas solicitantes de estatuto de refugiado, mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/mexico-defensa-legal/>

35 Ver, por ejemplo, en Brasil: *Brasil: Acuerdo entre CONARE y la Universidad de Brasilia para la provisión de intérpretes*, mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/bra-acuerdo-entre-conare-y-la-universidad-de-brasilia-para-la-provision-de-intérpretes/>

36 En 2020, junto con el ACNUR, publicaron una ayuda memoria en materia de asistencia legal: ACNUR, *Ayuda Memoria: Establecimiento y fortalecimiento de programas de asesoría, asistencia y representación legal, pública y gratuita para personas de interés del ACNUR*, 9 de abril de 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5e9224f34.html>.

Avances en materia jurisprudencial y normativa

Desde la adopción del PAB y a lo largo de la década, numerosos países de la región aplicaron la **definición ampliada de “persona refugiada” contenida en la Declaración de Cartagena de 1984**, variando naturalmente las épocas y circunstancias en las cuales esta definición fue aplicada. Argentina³⁷, Brasil, Colombia³⁸, Chile, México, Paraguay, Perú³⁹ y Uruguay aplicaron esta definición a personas extracontinentales, así como a nacionales de países de la región. En 2019, Brasil aplicó la definición regional bajo un reconocimiento *prima facie*, en el marco de un procedimiento simplificado⁴⁰. Más generalmente, el carácter vinculante de la definición y su valor como costumbre regional fue reconocido por diversos tribunales supremos y constitucionales, instrumentos regionales y el SIDH: entre otros, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (**Corte IDH**) ha subrayado su **carácter** vinculante como parte del contenido mínimo del derecho humano a buscar y obtener asilo⁴¹.



Panamá. Un número sin precedentes de refugiados y migrantes cruzan la selva del Darién en busca de protección y una vida mejor. © ACNUR/Viola E. Bruttomesso

Estos avances fueron acompañados de un involucramiento cada vez mayor en las temáticas de asilo de los sistemas de justicia nacionales, tanto judiciales como administrativos y constitucionales, que en muchas ocasiones implicaron un reforzamiento de la protección, al desarrollarse una jurisprudencia sustantiva en materia de garantías del debido proceso y principios fundamentales de protección, e incluso, al realizar análisis de fondo en instancias de revisión. Las sentencias más destacadas de la región fueron reconocidas a lo largo de la década mediante el **Premio Sentencias Acceso a la Justicia de Personas Migrantes o Sujetas de Protección Internacional**, que permitió, desde el año 2016, visibilizar las buenas prácticas de los órganos jurisdiccionales de todo el continente americano, destacando la importancia de la jurisprudencia y el rol del Poder Judicial en el resguardo de los derechos de las personas migrantes y refugiadas⁴².

37 La definición regional ampliada se encuentra incorporada en la Ley Argentina, en los mismos términos que la Declaración de Cartagena. La CONARE ha continuado resolviendo reconocimientos de la condición de persona refugiada con base en dicha definición. Muestra de ello es que, entre 2014 y 2023, se han registrado 466 reconocimientos basados en el art. 4, inc. b) de la Ley.

38 En el caso de Colombia, la definición ampliada fue incluida en la *Ley de Política Integral Migratoria* (Ley 2136 de 2021), reafirmando la definición existente en el Decreto 1067 de 2015, que incluye la regulación sobre el procedimiento.

39 Perú ha reconocido la condición de persona refugiada aplicando la definición ampliada para casos vulnerables de ciudadanos venezolanos: niñas, niños y adolescentes no acompañados o apátridas, personas con enfermedades graves o con necesidad de intervenciones quirúrgicas, y sobrevivientes de violencia de género. De esta manera, se ha buscado ampliar los criterios de aplicación de la protección internacional.

40 Una descripción del proceso en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR), disponible en: <https://www.asiloamericas.org/bra-reconocimiento-prima-facie-de-refugiados-venezolanos/>. Esta aplicación de la definición permite el cruce de datos y un procesamiento más rápido de las solicitudes, lo cual ha sido particularmente relevante en el marco de la Operación Acogida (ver Capítulo III sobre Soluciones, apartado 3.2.1., número 2).

41 Ver Instrumentos Regionales sobre Refugiados y temas relacionados, *La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)*, diciembre 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5d03d0b54.html>.

42 Información adicional y referencias de las sentencias disponible en el sitio de la organización Sin Fronteras IAP: <https://premiosentencias.sinfronteras.org.mx/>; ver, asimismo, información detallada en el Segundo Informe Trienal de Progreso del Plan de Acción de Brasil, sección 3.2.1., recuadro páginas página 56 y 57, disponible en <https://www.acnur.org/media/segundo-informe-trienal-de-progreso-del-plan-de-accion-de-brasil-2018-2020>

2.2.2. Registro y documentación

Otro impacto significativo de la QAI durante la década de implementación del PAB fue su contribución al fortalecimiento de los sistemas de registro y de documentación. La necesidad de elevar los estándares en materia de protección y debido proceso, y de recibir y acoger de manera adecuada y eficiente a los grandes flujos de personas desplazadas por la fuerza llevó a los Estados a reconocer, paulatinamente, la importancia de esta fase inicial clave del procedimiento y la necesidad de crear áreas especializadas al interior de las CONARE.



*Personas refugiadas y migrantes ingresan a México desde Guatemala tras cruzar el río Usumacinta.
© ACNUR/Nicolo Filippo Rosso*

Además, los Estados comenzaron a recolectar mayores datos cualitativos y cuantitativos, a través de la recopilación y el análisis de información desagregada por sexo, edad y diversidad; asimismo, elaboraron estudios demográficos y socioeconómicos con el fin de mejorar las respuestas de protección (Brasil, Ecuador, países del MIRPS⁴³).

Recepción, registro y gestión digital de las solicitudes de asilo

El PAB recomendó establecer sistemas de registro y de base de datos electrónicos que faciliten el registro sistemático de datos, la recopilación de la información y el acceso autorizado para el seguimiento preciso de los casos y la tabulación de estadísticas. Ciertamente, esta fue una de las áreas en las cuales hubo avances significativos durante la década.

En efecto, se instauraron, reforzaron o comenzaron a desarrollarse **sistemas informáticos para el registro y manejo de casos** (como en Argentina⁴⁴, Chile, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Uruguay y Venezuela), destacando, entre otros, el sistema Qoriqancha⁴⁵ en Perú, y el diseño y desarrollo —por parte del Estado de Brasil, desde el año 2019— del SISCONARE, una plataforma digital en línea utilizada para registrar y procesar las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado⁴⁶.

43 Acerca del MIRPS, ver Capítulo IV de este informe.

44 En Argentina, la Secretaría Ejecutiva de la CONARE estableció, en 2019, un sistema informático de registro que carga la información del formulario de formalización de la solicitud y los datos biométricos de cada solicitante, a quien asigna un número único. El sistema cuenta con medidas de seguridad para resguardar la confidencialidad de la información y es utilizado y consultado en las Delegaciones y Oficinas Migratorias de la Dirección Nacional de Migraciones de todo el país. Adicionalmente, en el año 2023, la Secretaría Ejecutiva reforzó la labor de estadística para la toma de decisiones estratégicas de acuerdo al concepto de "Gestión Inteligente", que permite una gestión eficiente por parte del área administrativa, la cual distribuye el personal en función de las necesidades de la Secretaría. Para lograr este objetivo, se conformó adicionalmente al interior de la Secretaría Técnica un equipo que produce información estadística en función de variables clave como el ingreso de solicitudes y los trámites pendientes, además de realizar análisis de tendencias. Se apuesta, en el mediano y largo plazo, continuar potenciando estas capacidades, mediante la capacitación del personal en el uso e incorporación de nuevas tecnologías, con miras a aumentar la producción administrativa. Entre las tareas que realiza el equipo de estadística destacan la respuesta a solicitudes de información internas y externas, la elaboración de informes estadísticos periódicos, el seguimiento de indicadores clave de rendimiento, así como el mantenimiento y la actualización de los datos estadísticos publicados en la página web de la CONARE.

45 Qoriqancha II en Perú, mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/per-qoriqancha-ii/>

46 SISCONARE en Brasil ver adicionalmente *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/bra-sisconare/> y en CIDH, *Guía Práctica: Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*, 2022, página 27.

El Sistema del Comité Nacional para los Refugiados (SISCONARE) en Brasil

El Sistema del Comité Nacional para los Refugiados (SISCONARE), creado en 2019, es una plataforma digital en línea utilizada por el Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) para registrar y procesar las solicitudes de reconocimiento de la condición de persona refugiada. Este sistema, empleado por el CONARE y la Policía Federal, permite a las personas solicitantes registrar y formalizar su solicitud de manera ágil y sencilla, actualizar su información⁴⁷, recibir notificaciones, mantener actualizados sus datos personales y hacer seguimiento del procesamiento de su solicitud, lo que garantiza una mayor transparencia en el proceso. SISCONARE permite, además, que las personas refugiadas procesen diversos requerimientos, desde actualizar su información hasta solicitar la reunificación familiar. Adicionalmente, este sistema permite un trato más digno al evitar las largas filas durante el trámite.

Desde el punto de vista de la CONARE, el sistema permite agilizar el procedimiento (programación de entrevistas, elaboración de evaluaciones legales, notificaciones), contribuye a reducir la acumulación de casos y garantiza la seguridad de la información; también asiste en el proceso de reconocimiento *prima facie* de solicitantes venezolanos, al permitir la extracción de datos según criterios específicos. Además, desde la pandemia, SISCONARE permite entrevistas de elegibilidad remotas, mediante Microsoft Teams, con lo cual se llega a personas residentes en todo el territorio brasileño. Este sistema, que garantiza el debido proceso, ha permitido alcanzar de manera efectiva a cientos de solicitantes que estaban a la espera de ser convocados. El SISCONARE también incluye la digitalización de datos, fortaleciendo la eficiencia, seguridad, transparencia y accesibilidad. Los datos digitalizados ahora se pueden buscar, organizar y compartir fácilmente entre los organismos involucrados en el proceso de solicitud de asilo, lo que permite una respuesta más rápida. Los controles de acceso también garantizan que solo las personas autorizadas puedan ver o modificar datos, lo que mejora la seguridad y la confidencialidad.

Desde 2019, SISCONARE ha recibido un total de 222.000 solicitudes. En la actualidad, 87.800 están siendo analizadas. De las 134.000 ya resueltas, 69.000 recibieron un fallo de fondo (reconocimiento o rechazo), mientras que 65.000 fueron resueltas sin un análisis de fondo (extintas o archivadas).

La experiencia brasileña ha sido objeto de interés para varios países de la región; de hecho, ha sido compartida en foros regionales y multilaterales.

Se realizaron o iniciaron también procesos de **digitalización** de archivos físicos (como en Brasil, Chile, Costa Rica, México y Venezuela). Otros países operacionalizaron **mecanismos remotos** de registro para las nuevas solicitudes de asilo, contribuyendo con ello a la eficiencia del sistema y el acceso al procedimiento (como Argentina⁴⁸, Brasil, Bolivia, Ecuador, Paraguay y Uruguay⁴⁹). Estas medidas fueron acompañadas del registro de **datos biométricos** (como en Ecuador, Honduras y México), lo cual, además, se transformó en una herramienta valiosa ante las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados. Destaca, asimismo, la sistematización, el análisis y la publicación periódica de **datos estadísticos** (como en Brasil, México y Panamá).

47 Para acceder por primera vez, los solicitantes deben contar con un correo electrónico válido y completar cierta información básica. El sistema les envía un correo electrónico a través del cual generan su clave de acceso. Una vez que tienen su clave de acceso, los solicitantes pueden registrarse en línea directamente en el sistema. La Policía Federal verifica la información en SISCONARE, utilizando el número de trámite del solicitante de asilo, revisa los datos y toma fotografías y huellas dactilares. Una vez validados, se emite el Protocolo de Refugio junto con su correspondiente número. Adicionalmente, la Policía Federal tiene la posibilidad de expedir el *Documento Provisional del Registro Nacional de Migraciones* (DPRNM), que complementa el Protocolo de Refugio y otorga un mejor acceso a los derechos básicos de las personas solicitantes, considerando su mayor aceptación en la sociedad. Aun estando en condición de solicitantes, se garantiza acceso completo a los servicios públicos y sociales, que incluyen atención médica (gracias al Sistema Único de Salud), educación, acceso al mercado laboral y beneficios sociales.

48 En el año 2020, la CONARE en Argentina adoptó una *Resolución de firma conjunta* que aprobó el procedimiento en línea para el inicio de solicitudes de asilo. Junto con ello, se confeccionó una guía explicativa para las personas solicitantes. Adicionalmente, se elaboraron instructivos internos sobre el inicio de las solicitudes en línea, las modalidades de respuestas a las consultas y las medidas necesarias para garantizar el debido proceso. Con miras a una mayor eficiencia, en 2021, la Secretaría Ejecutiva de la CONARE implementó el sistema de turnos en línea para la renovación de los Documentos Provisorios que se otorgan a las personas solicitantes, quienes deben completar el formulario en la página web oficial de la CONARE (<http://www.migraciones.gov.ar/dnm/solicitud.php>), debiendo consignar un correo electrónico en el cual les será notificado el día y horario en que deben presentarse ante la Secretaría Ejecutiva para renovar su documento.

49 Mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/uru-registro-remoto/>

El Sistema Integral de Gestión de Refugio (SIGESREF) en Venezuela

El SIGESREF es un sistema digitalizado de registro de información que sirve para sustanciar el procedimiento de determinación de la condición de refugiado, y que resguarda además el archivo histórico de la CONARE. Dicho sistema fue concebido en 2018 por iniciativa del gobierno, el cual se encuentra operativo y funcional desde el 2021 y permite fortalecer la labor de promoción y protección de los derechos humanos de las personas solicitantes de refugio, asilo y en riesgo de apatridia que realiza Venezuela⁵⁰. Su diseño, instalación y la capacitación del personal para su utilización se realizaron en el marco del convenio de colaboración entre la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), la Defensoría del Pueblo y el ACNUR⁵¹.

Este sistema permite sistematizar, procesar y analizar toda la información relativa a las personas solicitantes y refugiadas, en aras de desarrollar acciones para alcanzar soluciones duraderas. También se concibe como una base de datos que, a futuro, podrá ser tomada para que las unidades nacionales puedan visualizar el estatus legal de las personas y, asimismo, los órganos de acción y competencia social puedan coadyuvar en la integración y atención de las vulnerabilidades detectadas. Posee un módulo para el registro de nuevas solicitudes, así mismo de seguimiento de los casos e informes predeterminados con data estadística, que permite generar información disgregada de las personas refugiadas, solicitantes de dicha condición y de su grupo familiar.

Adicionalmente, la **interoperabilidad** entre sistemas (de asilo, migratorios, registros civiles, policías, etc.), que fue instalándose de manera progresiva en algunos países, fue permitiendo una mejor identificación de las personas que requieren protección y de sus necesidades específicas, una mejor recepción e ingreso al procedimiento de determinación de la condición de persona refugiada, acceso a la documentación, entre otros.

Cabe destacar, en este ámbito, que el intercambio de buenas prácticas a nivel regional frecuentemente facilitó los progresos observados y que la asesoría técnica del ACNUR, inclusive a través del Ecosistema de Registro y Manejo de Identidad de la Población (PRIMES, por sus siglas en inglés)⁵², fue fundamental.

Solicitudes de asilo, entrevistas de elegibilidad y adopción de resoluciones de forma remota en Uruguay

Uruguay estableció buenas prácticas en tiempos de pandemia, las cuales se mantienen hasta la actualidad.

En marzo de 2020, ante el cierre de oficinas debido a la pandemia, se estableció la posibilidad de que las personas presentes en el país soliciten **asilo mediante correo electrónico**. Para aquellas en frontera, la solicitud se mantuvo presencial, aunque durante la pandemia se estableció por Decreto la excepción a la prohibición de ingreso para personas con manifiestas necesidades de protección.

Luego de la recepción del correo electrónico, la Comisión de Refugiados (CORE) envía a un formulario que la persona solicitante debe completar. Una vez enviado el formulario, la persona recibe una constancia que acredita el inicio de su trámite, con la cual debe tramitar su “certificado de

50 Desde hace décadas que las personas solicitantes encuentran protección e inclusión social en el territorio. Como país histórico receptor de refugiados y personas en necesidad de protección internacional, Venezuela impulsa políticas públicas en favor de los sectores vulnerables dentro de su territorio.

51 Este convenio es parte de la profundización de la relación que se ha venido construyendo sobre la base del respeto mutuo entre las tres instituciones, considerando las funciones y atribuciones legales de cada una de ellas, orientando el trabajo hacia la coordinación y articulación para el fortalecimiento y optimización del sistema de registro nacional.

52 *Population Registration and Identity Management Eco-System (PRIMES)* es un conjunto de herramientas y aplicaciones digitales diseñadas para recopilar, almacenar y utilizar datos en operaciones del ACNUR en todo el mundo; incluye una herramienta específica para el registro de personas de interés, y de registro biométrico. Información disponible en: <https://www.unhcr.org/registration-guidance/chapter3/registration-tools/>

llegada” ante la Dirección Nacional de Migración; este certificado permite que la Dirección Nacional de Identificación Civil emita la cédula de identidad provisoria como solicitante.

Adicionalmente, en 2020, la CORE adoptó un procedimiento para llevar a cabo **entrevistas de elegibilidad remotas**. Esto permitió dar continuidad al sistema, además de conducir entrevistas a personas fuera de Montevideo, lo cual no era posible anteriormente. Las entrevistas son realizadas a través de la plataforma Microsoft Teams, preservando así la seguridad y confidencialidad. Para asegurar el acceso a la conexión remota, con el apoyo de la sociedad civil y el ACNUR, se ha implementado un punto de atención en el Chuy (norte del país). Si se requieren servicios de interpretación, **quienes los prestan pueden participar desde cualquier ubicación, incluso fuera del país**, previa suscripción de una declaración jurada y compromiso de confidencialidad. Esto ha permitido contar con intérpretes en lenguas que, de otra forma, hubiera sido dificultoso conseguir.

Por su parte, los oficiales de elegibilidad **elaboran sus informes técnicos y los elevan a la CORE vía remota** para su resolución. La CORE realiza sus **sesiones por videoconferencia** y luego los Comisionados se presentan en el Ministerio de Relaciones Exteriores para la firma presencial.

Documentación e identidad digital

El programa **Asilo de calidad** del PAB prevé, entre sus acciones, proveer documentos de identificación personal a la mayor brevedad para que las personas refugiadas y solicitantes no sufran discriminación, así como diferenciar la condición jurídica de refugiado de la calidad o categoría migratoria que se les otorga a las personas refugiadas para su residencia. Estas acciones previstas en el PAB se fueron implementando a lo largo de la década, logrando con creces sus objetivos: en la actualidad, la mayoría de los países en América Latina y algunos en el Caribe emiten documentación individual para personas refugiadas y solicitantes de asilo.

Además, desde los inicios de implementación del PAB, numerosos países eliminaron en los documentos de identidad la referencia al estatus de refugiado o de solicitante de asilo, favoreciendo así el acceso a derechos y servicios básicos, disminuyendo las posibilidades de discriminación y preservándose el derecho a la confidencialidad (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador y Perú). En el transcurrir de la década, surgieron mayores avances: algunos países **digitalizaron paulatinamente el otorgamiento y la renovación de documentación** (como Argentina, Chile, Costa Rica y Ecuador⁵³); esta tendencia se aceleró durante la pandemia COVID-19, cuando varios países debieron suspender la emisión de cédulas y extendieron la validez de la documentación de personas refugiadas y migrantes (como Brasil, Colombia, Panamá, Paraguay, Perú y Venezuela).

Asimismo, algunos países introdujeron códigos QR y formatos similares a los de las personas extranjeras, residentes o nacionales. La documentación, entonces, era reconocible por todos los segmentos públicos y privados, lo cual favoreció una integración efectiva al mercado laboral y a la vida civil, y facilitó el acceso a los servicios públicos (como en Brasil⁵⁴, Bolivia, Costa Rica, Ecuador y Venezuela). En esta misma línea, varios países generaron documentación que garantiza el acceso a todos los derechos económicos, sociales y culturales; en particular, el derecho al trabajo (como Brasil, Bolivia, Ecuador, Guatemala, Uruguay y Venezuela)⁵⁵.

Un elemento significativo que complementa los sistemas de registro de las CONARE fueron los avances en los registros civiles de los países de la región, con el apoyo del CLARCIEV; esto se aborda en el Capítulo VI de este informe sobre erradicación de la apatridia.

53 Ecuador implementó visas electrónicas verificables de forma digital, mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/ecuador-visa-electronica/>

54 En Brasil, el nuevo modelo de Documento Provisório de Registro Nacional Migratório (DPRNM) que se brinda a las personas solicitante les facilita el acceso a sus derechos, mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en: <https://www.asiloamericas.org/brasil-dprnm/>

55 La documentación de calidad y el acceso a derechos se analiza más detenidamente en el Capítulo III, sección 3.2.1., núm. 1) de este informe.

Uruguay: Documento provisorio para las personas solicitantes de asilo

Desde 2015, cuando las personas solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado, tramitan una cédula de identidad provisoria de última generación ante la Dirección Nacional de Identificación Civil (DNIC). La cédula tiene una vigencia de dos años y sofisticadas medidas de seguridad, de última generación; es obligatoria para las personas solicitantes, al igual que para cualquier otro habitante del país, sea nacional o extranjero (incluso lo es para niños a partir de los 45 días), y permite acreditar la condición de solicitante y la permanencia regular en el país. Además, no hace mención explícita a la condición de solicitante, sino que solamente menciona el organismo ante el cual se tramita (Comisión de Refugiados), lo cual es beneficioso a la hora de la inserción laboral. Este documento, que es idéntico al utilizado por los demás habitantes del territorio, contribuye a la integración, fortaleciendo el acceso a derechos económicos, sociales y culturales y limitando posibles prácticas discriminatorias; asimismo, da acceso al trabajo, a la salud y a la educación públicas.

Carnet provisional para personas solicitantes en Venezuela

El SIGESREF⁵⁶ permite la emisión del documento provisional para personas y solicitantes de refugio, previsto en la legislación venezolana, en un formato de carnet de identificación con código QR, que puede ser leído desde una aplicación en teléfonos inteligentes, tabletas u otros dispositivos móviles. El carnet provisional permite visualizar datos básicos de la persona (fotografía, nombre y apellidos, fecha de nacimiento, nacionalidad, composición familiar, tipo de sangre) y contiene la fecha de registro de la solicitud. Mediante el código QR cualquier autoridad puede validar en tiempo real la información del solicitante, su estatus y cualquier otra información pertinente, lo que facilita cualquier articulación que se requiera en favor de la atención del solicitante de refugio y personas reconocidas con tal condición. El carnet es de carácter individual y cumple con todas las disposiciones legales en cuanto a temporalidad, celeridad en su emisión, gratuidad y accesibilidad.

2.2.3. Abordaje de las necesidades específicas de protección

Desde la adopción del PAB, se tomaron medidas y dispositivos para reforzar el enfoque diferencial de edad, género y diversidad, así como responder a necesidades específicas de protección. Estas medidas y dispositivos se dirigen, principalmente, a niñas, niños y adolescentes (acompañados, no acompañados o separados); sobrevivientes de tortura, trata y violencia de género; personas con discapacidad; personas LGBTIQ+; personas afrodescendientes y pertenecientes a pueblos indígenas; y personas mayores.

Varios países adoptaron y aplicaron protocolos, procedimientos operativos, manuales y rutas de atención y derivación para operacionalizar la protección de las personas con necesidades específicas, con un mayor foco en la protección de la niñez y la adolescencia en consonancia con las características de los flujos en la región (como Brasil, Ecuador, Guatemala, Honduras, México⁵⁷, Panamá⁵⁸ y Uruguay).

56 Sobre el SIGESREF, ver recuadro supra, sección 2.2.2.

57 México ha desarrollado políticas de cuidados alternativos para la niñez migrante; de hecho, es pionero en esta área en la región. En 2019, el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (SNDIF), en conjunto con UNICEF, desarrolló un modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México, disponible en <https://www.unicef.org/mexico/media/1866/file/Cuidados%20alternativos%20niñez%20migrante.pdf>. Ver, asimismo, la página web del Gobierno de México sobre cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes en <https://www.gob.mx/sipinna/articulos/conoce-los-cuidados-alternativos-para-ninos-ninas-y-adolescentes-nna-migrantes-103426>

58 En 2018, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) y la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) adoptaron un protocolo bi-institucional —adoptado con el apoyo técnico del ACNUR— sobre identificación, atención y derivación de niños y niñas en necesidad de protección internacional. Este protocolo describe las responsabilidades de cada institución y establece un procedimiento interinstitucional para llevar a cabo la evaluación del interés superior (BIA, por sus siglas en inglés) y la determinación del interés superior (BID, por sus siglas en inglés). En 2018 el Consejo de Gabinete aprobó la *Resolución núm. 002*, del 16 de enero de 2018, que *Permite la creación de un Sistema de Garantías y Protección Integral de Niñez y Adolescencia*. Finalmente, en 2020 se aprobó la *Ley núm. 171 sobre la Protección Integral a la Primera Infancia y al Desarrollo Temprano*, disponible en https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29135_C/GacetaNo_29135c_20201015.pdf.

Así, desde el primer trienio de implementación del PAB, en los países comenzaron a establecerse 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 Rica⁵⁹, Panamá); en los procedimientos se incluyeron también mujeres y personas LGBTIQ+ sobrevivientes de violencia de género.

Más adelante en el decenio, algunos países introdujeron reformas legales y reglamentarias para incorporar la protección de la niñez y adolescencia en movilidad (como, por ejemplo, Brasil⁶⁰ y México; y, en el año 2020, Panamá⁶¹).

Incorporación del enfoque basado en género, edad y diversidad en Argentina y establecimiento de un procedimiento prioritario

La Ley núm. 26.165⁶² ofrece un marco jurídico de protección para la población refugiada y solicitante, incluyendo disposiciones sobre necesidades específicas de protección en función de la edad, género y diversidad. Esta ley establece que la CONARE procurará la atención psicológica especializada cuando se trate de mujeres o menores, en especial si no están acompañados, que hubieren sido víctimas de violencia. Asimismo, incorpora durante el procedimiento la observancia de las recomendaciones del ACNUR formuladas en las *Guías para la protección de mujeres refugiadas* y las directrices sobre persecución por motivos de género. Tratándose de niñas, niños y adolescentes, se incorporan las directrices sobre su protección y cuidado, dando cuenta a los organismos con responsabilidad primaria en políticas dirigidas a grupos vulnerables, a los fines de una solución eficaz, rápida y de contención efectiva a dichas personas.

En observancia a lo anterior, Argentina ha continuado implementando el *Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo*, de 2011, que define un mecanismo coordinado de intervención entre los distintos actores involucrados para dar respuesta y satisfacer las necesidades de protección y cuidado de niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados que buscan protección internacional en el país, desde el momento de su identificación hasta encontrar una solución duradera a su situación. Se garantiza, además, el derecho a ser oído y a ser informado, y se aplica el principio de autonomía progresiva⁶³.

- 59 Costa Rica adoptó el *Protocolo para la detección, atención y protección integral de personas menores de edad que requieren protección internacional*, que incluye acompañamiento psicosocial para niñas, niños y adolescentes, asistencia en hospedaje, alimentación o servicios de salud, compartir información del país de origen y brindar capacitación vocacional y de idiomas.
- 60 La nueva *Ley General de Migraciones* de Brasil (de 2017) reconoce a niñas, niños y adolescentes extranjeros o apátridas no acompañados como un grupo vulnerable que, por lo tanto, debe recibir protección especial. Entre las medidas previstas para garantizar esta protección se encuentran i) la posibilidad de ingreso excepcional al territorio brasileño de niñas, niños o adolescentes no acompañados por un representante legal y sin autorización expresa para viajar solos, independientemente del documento de viaje que posean, seguido de su remisión al Consejo Tutelar o, en caso de necesidad, a otra institución que pueda brindar la atención correspondiente; ii) la prohibición de la repatriación de menores de 18 años no acompañados o separados de su familia, excepto en los casos en que se demuestre que esta medida es más favorable para garantizar sus derechos o para la reintegración con su familia de origen, en los mismos términos aplicables a los solicitantes de asilo en Brasil; y iii) la concesión de autorización de residencia, basada en el interés superior de la niñez, a solicitud de la Defensoría Pública de la Unión. Niñas, niños y adolescentes no acompañados también están exentos de tarifas para obtener documentos de regularización migratoria, al igual que las víctimas de tráfico de personas y de trabajo esclavo, y las personas beneficiadas con autorización de residencia para acogida humanitaria.
- 61 En 2018, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF) y la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) adoptaron un protocolo bi-institucional sobre identificación, atención y derivación de niños y niñas en necesidad de protección internacional, adoptado con el apoyo técnico del ACNUR. Establece un procedimiento interinstitucional para llevar a cabo la evaluación del interés superior (BIA, por sus siglas en inglés) y la determinación del interés superior (BID, por sus siglas en inglés) y describe las responsabilidades de cada institución. En el año 2018 el Consejo de Gabinete aprobó la Resolución No. 002 del 16 de enero de 2018 que permite la creación de un *Sistema de Garantías y Protección Integral de Niñez y Adolescencia*, y en el año 2020 se aprobó la *Ley No. 171 sobre la Protección Integral a la Primera Infancia y al Desarrollo Temprano*, normativa disponible en: https://www.gacetaoficial.gob.pa/pdfTemp/29135_C/GacetaNo_29135c_20201015.pdf.
- 62 Argentina, *Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado*, 2016, disponible en <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-1710-2006-122610>
- 63 La CONARE aprobó en 2023 un formulario de desistimiento del reconocimiento de ambas condiciones para niñas, niños y adolescentes de 13 a 17 años (inclusive). Asimismo, la CONARE resolvió que, al momento del inicio de las solicitudes, se deberá brindar información a niñas, niños y adolescentes de 13 a 17 años (inclusive) sobre el procedimiento, sobre sus derechos y sobre sus obligaciones; en el mismo sentido, se ha incorporado a los formularios de inicio de la solicitud, un apartado especial con dicha información.

En lo que respecta al enfoque de género, en 2019, la CONARE acordó el cambio de registro de acuerdo con el género con el que se autoperceben las personas (identidad de género) que inician su solicitud. Asimismo, se incorporaron —a las categorías masculino y femenino— las categorías “femineidad trans, masculinidad trans, travesti, no binarie y otr (mencionar cuál)”.

La CONARE, en el año 2021, por primera vez desde su creación por la Ley núm. 26.165, en respeto al ejercicio del derecho a la identidad de género de las personas, rectificó una resolución adoptada para una persona refugiada reconocida en octubre de 2020⁶⁴.

En Brasil, el Comité Nacional para Refugiados (CONARE) aprobó en el primer semestre del 2023 un procedimiento simplificado para el análisis de solicitudes de la condición de persona refugiada presentadas por dos grupos de personas con vulnerabilidades específicas: niñas y mujeres provenientes de países donde es común la práctica de mutilación genital; y personas LGBTIQ+ provenientes de países que imponen la pena de muerte o de prisión a personas gays, lesbianas, bisexuales, travestis y transexuales. Este procedimiento simplificado conlleva un reconocimiento *prima facie* de la condición de persona refugiada.

En México, una reforma a la *Ley de Migración* y a la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*⁶⁵, estipuló que, una vez que tiene conocimiento del niño, niña o adolescente separado o no acompañado, el Instituto Nacional de Migración (INM) no puede llevar a cabo un proceso de deportación, sino que tiene la obligación de informar a los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia —que se encuentran a nivel municipal, estatal o federal— y a las Procuradurías de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con el fin de que se inicie el proceso de determinación del interés superior partiendo de la seguridad del niño, niña o adolescente en cuestión. En los casos en que los Sistemas y las Procuradurías dentro del análisis realizado determinen la necesidad de protección del principio de unidad familiar, se solicitaría al INM que regularice la situación tomando en cuenta algunas condiciones.

En Perú, en junio de 2023, en el marco de protección a la niñez y en línea a una carta de entendimiento que suscribieron el ACNUR y el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se aprobó el *Protocolo de las Unidades de Protección Especial para la atención de niñas, niños y adolescentes refugiadas/os o migrantes en situación de riesgo de desprotección familiar o desprotección familiar*, el cual tiene como objetivo establecer acciones específicas para la atención de niñas, niños y adolescentes, así como personas refugiadas o migrantes en situación de riesgo de desprotección familiar o en desprotección familiar en las Unidades de Protección Especial (UPE).

Adicionalmente, países como Chile, Costa Rica y Uruguay dedicaron recursos específicos para las personas más vulnerables que necesitan protección internacional; por su parte, Argentina, Brasil y Panamá reforzaron las áreas sociales de sus CONARE. Asimismo, como parte de las estrategias de protección, en Ecuador, Guatemala, México y Panamá hubo campañas de sensibilización e instancias de capacitación periódicas sobre el abordaje de necesidades específicas de protección. Por otra parte, en 2021, Venezuela dio cuenta del desarrollo de un observatorio nacional de identificación de personas en necesidad de protección; y, en 2016, México publicó un protocolo para la identificación de las niñas y niños no acompañados que necesitan protección internacional.

64 En esa oportunidad se habían consignado los nombres y apellidos de acuerdo con la documentación aportada del país de origen y sus declaraciones. No obstante, en virtud de la solicitud de la refugiada ante la Secretaría Ejecutiva, la CONARE procedió a la rectificación de sus datos conforme al género autopercebido en cumplimiento de lo establecido en la Ley núm. 26.743. Finalmente, se hace saber que la CONARE cuenta con formularios diferenciados que incorporan el enfoque diferencial de edad, género y diversidad.

Adicionalmente en Argentina, con el apoyo del ACNUR, durante el 2018 la CONARE organizó reuniones de coordinación con actores del sector público y de la sociedad civil que estaban vinculados con la asistencia e integración de la población refugiada. Adicionalmente, en 2020 la CONARE comenzó a articular con el Ministerio de Mujeres, Géneros y Diversidad a raíz de la identificación de la necesidad de un abordaje específico de atención a las mujeres y población LGBTIQ+ que atraviesan violencia por razones de género u orientación sexual; y, en el 2021, se realizaron derivaciones sociales al programa de *Fortalecimiento del Acceso a Derechos para Personas Travestis, Transexuales y Transgénero* de la Subsecretaría de Políticas de Diversidad del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, a efectos de brindar acompañamiento a las personas que manifestaron encontrarse en situación de vulnerabilidad social, económica y psicológica. A su vez, se realizaron derivaciones de mujeres y personas LGBTIQ+ que estuvieran atravesando una situación de violencia de género al programa *ACOMPANAR* del Ministerio de las Mujeres, Géneros y Diversidad, cuyo objetivo es favorecer la independencia económica.

65 Aprobación y entrada en vigor de las reformas de la *Ley de Migración* y la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, en materia de niñez y adolescencia migrante, para garantizar los derechos y principios establecidos en la *Ley General de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes* y su Reglamento (ver *Decreto por el que se reforman diversos artículos de la Ley de Migración y de la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político, en materia de Infancia Migrante*), DOF: 11/11/2020, disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5604705&fecha=11/11/2020



El albergue Rondon 1, Boa Vista, Brasil.
© ACNUR/Adriana Duarte

Destaca, finalmente, el exhaustivo estudio regional publicado por el ACNUR y por HIAS⁶⁶ en 2022 sobre la violencia de género hacia mujeres refugiadas, que se titula *Nuestro derecho a la seguridad: colocando a las mujeres refugiadas en el centro de la búsqueda de soluciones frente a la violencia de género*. Este informe da cuenta de buenas prácticas en materia de iniciativas de prevención y mitigación de riesgos de la violencia de género, así como iniciativas de respuesta⁶⁷.

En el contexto de la pandemia de COVID-19 y en aplicación del principio de universalidad, las respuestas estatales de prevención, contención y mitigación de la pandemia por lo general integraron a la población en situación de movilidad humana, incluidas la población refugiada y solicitante de asilo⁶⁸.

2.2.4. Mecanismos de protección complementaria o temporal

Los países, tal como se ha mencionado más arriba, se vieron enfrentados en la última década a un aumento progresivo y a veces vertiginoso de personas en situación de movilidad humana, muchas de ellas en necesidad de protección internacional. Surgieron así desafíos relacionados con las características y particularidades de los movimientos mixtos a gran escala en países de origen, de tránsito y de destino⁶⁹. Esta situación, altamente compleja y desafiante para los Estados, llevó a adoptar, por un lado, mecanismos de protección internacional subsidiarios al estatuto de persona refugiada, como la protección complementaria; y, por el otro, medidas de protección temporal⁷⁰.

66 HIAS Welcome the stranger. Protect Refugee, <https://hias.org/>

67 Informe disponible en <https://segurasenmovilidad.org/>. El reporte destaca numerosas buenas prácticas en Brasil, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Perú y Venezuela.

68 Las principales medidas adoptadas durante la pandemia que han beneficiado a la población solicitante y refugiada se describen en el Capítulo IV del presente informe. Por su parte, en los Capítulos III sobre Soluciones, IV sobre Solidaridad con el norte de Centroamérica y V sobre solidaridad con el Caribe de este informe, se desarrollan avances y buenas prácticas adicionales en esta materia.

69 CIDH, *Guía Práctica: Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*, 2022, página 8.

70 Las medidas de protección temporal pueden constituir una **respuesta de protección provisional** mediante permisos temporales, acuerdos de estancia, visados o mecanismos migratorios laborales. Permiten brindar protección a una categoría más amplia de personas que aquellas cubiertas por la Convención de 1951, los instrumentos regionales o las formas complementarias de protección. ACNUR, *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia*, febrero de 2014, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/59560f154.html>. Respecto de los **estándares mínimos** que deben cumplir estas medidas ver: ACNUR, *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*, marzo de 2018, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5a076f74.html>. Tal como señala la CIDH, de acuerdo con el *Plan de los 10 puntos en acción sobre la protección de los refugiados y los movimientos mixtos* (<https://www.acnur.org/plan-de-los-diez-puntos-en-accion>), el establecer procedimientos diferenciados para las diferentes categorías de personas que viajan como parte de los movimientos mixtos posibilita ofrecer respuestas adaptadas y adecuadas a las necesidades de las personas involucradas. Esto debe ser mediante la expansión de canales regulares, seguros y accesibles a través de regímenes de facilitación de visas o de otras medidas, tales como protección complementaria, protección temporal, otorgamiento de visas humanitarias y reunificación familiar. CIDH, *Guía Práctica: Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*, 2022, página 41. En la misma línea, el Pacto Mundial sobre los Refugiados estableció la necesidad de proporcionar otras vías para la admisión de personas que necesitan protección internacional que pueden facilitarles el acceso a la misma.



Estos avances respondieron en lo sustantivo al PAB en la medida en que, aunque este no previó en sus programas el desarrollo de mecanismos de protección complementarios o temporales, sí reconoció el carácter de *ius cogens* del principio de no devolución (incluyendo el no rechazo en frontera y la devolución indirecta⁷¹), respecto del cual reafirmó su compromiso irrestricto.

Protección complementaria

Las formas complementarias de protección internacional son aquellas que se otorgan a las personas que no califican como refugiadas, pero cuya devolución sería contraria al principio de no devolución. Para ello, el sistema interamericano recomienda la implementación de mecanismos que permitan identificar a personas que requieren protección internacional y a aquellas que se encuentren en situación de vulnerabilidad o que tienen necesidades especiales de protección⁷².

En consonancia con lo anterior, durante la década, Costa Rica implementó una Categoría Especial Temporal para solicitantes de asilo para personas nicaragüenses, venezolanas y cubanas cuya solicitud de protección internacional se encontrase pendiente o hubiere sido rechazada⁷³. Por su parte, Chile incluyó la protección complementaria en su nueva Ley de Migraciones⁷⁴. Estos países se sumaron a Nicaragua⁷⁵ y México⁷⁶ que ya habían incorporado esta forma de protección en sus legislaciones previo al año 2014.

71 La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) señala que la prohibición de devolución por mandato convencional ofrece una protección complementaria para extranjeros que no son solicitantes de asilo o refugiados en casos en que su derecho a la vida o libertad se encuentre amenazado por los motivos enlistados. Ver *Opinión Consultiva OC-25/18, de 30 de mayo de 2018, sobre la institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección*, Considerando 186, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5b48db9a4.html>.

72 CIDH, *Guía Práctica: Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*, 2022, recomendación núm. 9, página 41.

73 Mediante el Decreto 43809/22, Costa Rica implementó una Categoría Especial Temporal para solicitantes de asilo nicaragüenses, venezolanos y cubanos cuya solicitud de protección internacional se encontrase pendiente o haya sido rechazada. Según información oficial, al 31 de agosto de 2023 se habían aprobado 822 expedientes. Información disponible en: <https://www.migracion.go.cr/Documentos%20compartidos/Circulares%20y%20Directrices/2022/DECRETO%2043809%20MGP%20CATEGORIA%20ESPECIAL%20TEMPORAL.pdf>

74 Artículo 10 de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería, promulgada y publicada en 2021 (aunque entró en vigor en febrero 2022), disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>.

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

76 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*.

Regularización migratoria, protección temporal y visas humanitarias⁷⁷

Durante la década, partiendo de disposiciones legislativas nacionales, numerosos países —Argentina⁷⁸, Brasil⁷⁹, Chile⁸⁰, Costa Rica⁸¹, Ecuador⁸², México, Panamá⁸³, Perú⁸⁴ y Uruguay⁸⁵— desarrollaron **visas humanitarias** para personas en situación de movilidad humana que, si bien no son refugiadas, sí necesitan otras formas de protección; en casos más específicos, a menudo por períodos determinados, se emitieron visas humanitarias y diversos mecanismos de **residencia temporal**, como en Brasil para ciertas nacionalidades o en Ecuador con el Visado de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU) el 2019⁸⁶ y la Visa de Residencia Temporal de Excepción para la atención de ciudadanos Venezolanos (VIRTE), en 2021, que luego se amplió para incluir otras nacionalidades⁸⁷. En 2018, Chile lanzó un proceso de **regularización** extraordinaria, por una sola vez, que dio residencia legal y documentación a más de 250.000 personas en situación irregular en el país⁸⁸ y, en el marco de la nueva ley migratoria, en 2021 desarrolló un segundo proceso de regularización extraordinaria totalmente digitalizado, acotado a personas extranjeras con ingreso regular al territorio antes del 18 de marzo de 2020⁸⁹.

77 A esto debe sumarse las diversas medidas humanitarias de protección, tanto legislativas como administrativas, adoptadas por países de Latinoamérica y el Caribe para la protección de personas desplazadas en razón de desastres naturales, que se desarrolla en el Capítulo VII de este informe, así como aquellas adoptadas por países del Caribe, lo que se desarrolla en el Capítulo V.

78 Artículos 23, 29, 34 de la Ley núm. 25.871 (2004), *Política Migratoria Argentina sobre visas humanitarias*.

79 Ley de Migración (2017), art. 14 §3 sobre la visa temporal por razones humanitarias; Resolución normativa núm. 126 (2017), Consejo Nacional de Inmigración sobre el permiso de residencia para venezolanos; y la Resolución Normativa núm. 13 (2007), Comisión Nacional de Refugiados sobre las visas humanitarias. En el marco del fortalecimiento de los sistemas de protección nacional, se destaca la adopción de la nueva Ley General de Migraciones de 2017. Entre otros aspectos, la nueva ley establece que la política migratoria brasileña debe regirse por los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; el rechazo y la prevención de la xenofobia, el racismo y cualquier forma de discriminación; la no criminalización de la migración; la no discriminación por los criterios o procedimientos mediante los cuales la persona fue admitida en el territorio nacional; la promoción de la entrada regular y la regularización documental; la acogida por razones humanitarias; y la cooperación internacional entre los Estados de origen, tránsito y destino de los movimientos migratorios, con el fin de garantizar la protección efectiva de los derechos humanos de las personas migrantes, a quienes, en territorio brasileño, se les garantizan —en igualdad de condiciones que a los nacionales— derechos y libertades civiles, sociales, culturales y económicos; el derecho a transferir recursos derivados de sus ingresos y ahorros personales a otro país; acceso a servicios públicos de salud y asistencia social, así como a la seguridad social; derecho a la educación pública (de hecho, se prohíbe la discriminación por motivos de nacionalidad y condición migratoria); y garantía del cumplimiento de las obligaciones legales y contractuales laborales y la aplicación de las normas de protección al trabajador.

80 Artículo 70(8) de la Ley 21.325 de Migración y Extranjería, promulgada y publicada en 2021 (aunque entró en vigor en febrero 2022), disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>.

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

82 Arts. 57 y 58 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, ver supra.

83 Decreto Ley núm. 3 (2008), arts. 6 y 18.

84 Decreto Legislativo sobre Migraciones (2017), art. 29, sobre visas humanitarias; y Decreto Supremo núm. 002-2017-IN sobre permisos de residencia temporales para venezolanos.

85 Ley de Migración núm. 18.250 (2008), arts. 34, 43, 44 sobre visas humanitarias.

86 El visado VERHU, creado en el año 2019 en Ecuador mediante Decreto Ejecutivo núm. 826 y Acuerdo Ministerial núm. 103 (26 de julio de 2019) permitió, entre julio de 2019 y marzo de 2021 (su periodo de implementación), el registro y emisión de 56.052 visas sobre un total de 75.328 trámites iniciados por personas de interés.

87 El registro de permanencia y el proceso de regularización es un proceso implementado en tres fases a través de los Decretos Ejecutivos 436, 698, 753 y 350: la primera, para ciudadanos venezolanos que hayan ingresado regularmente antes del 1 de junio de 2022; la segunda, para extranjeros de otras nacionalidades que hayan ingresado regularmente y que al momento se encuentren en situación irregular; y la tercera, para venezolanos que hayan ingresado de forma irregular. Las personas que participan en las tres fases deberán completar tres etapas, a saber: 1) el registro migratorio, a cargo del Ministerio del Interior; 2) el proceso de regularización, a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana; y 3) el proceso de cedulación, a cargo de la Dirección General de Registro Civil, Identificación y Cedulación. Adicionalmente, se contempla el proceso de registro y regularización de niñas, niños y adolescentes no acompañados, que inició en noviembre de 2022. Hasta el momento, se han emitido 78,782 visas. En el Capítulo III, sección 3.2.3., núm. 4) de este informe se destaca, además, la nueva visa VERHA, relativa a reunificación familiar.

88 Resolución Exenta núm. 1965 del 9 de abril de 2018, del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que *Dispone Proceso de Regularización Extraordinaria de Permanencia en el país a Extranjeros que Indica*, disponible en: <https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/06/Memoria-DEM-2019.pdf>.

89 Mas información en: <https://www.gob.cl/noticias/gobierno-inicia-hoy-segundo-proceso-extraordinario-de-regularizacion-migratoria-100-digital/>.

Otros ejemplos de visas humanitarias en la región han sido, por ejemplo, Argentina, que, en el marco de la Disposición 417/2022, otorgó residencias humanitarias a 158 personas ucranianas (96 mujeres y 62 hombres) entre febrero de 2022 y junio de 2023. Asimismo, con el apoyo del ACNUR y en cumplimiento de la vía complementaria establecida en el artículo 23.m de la Ley de Migraciones núm. 25.871, cuatro hombres eritreos se beneficiaron de visados humanitarios en 2021 y cuatro personas afganas (tres mujeres y un hombre) lo hicieron en 2022. La Resolución 97 del Consejo Nacional de Migración, de 12 de enero de 2012, creó las Visas Humanitarias para personas haitianas, que inicialmente las beneficiarían durante dos años, pero el programa se ha renovado sucesivamente.

Procesos de regularización y alternativas migratorias en el Perú

Entre el 2021 y el 2023, se pusieron en marcha diferentes alternativas migratorias complementarias y una amnistía de multas en beneficio de personas migrantes, solicitantes de asilo y con otras necesidades de protección internacional. Destacan dos procesos de regularización a través de la emisión de un Carné de Permiso Temporal de Permanencia o CPP (el primero con vigencia 2021-2023 y el segundo en marcha desde mayo de 2023 a noviembre del mismo año), que beneficia incluso a personas con ingreso irregular al país. Resalta, asimismo, la implementación de la Calidad Migratoria Humanitaria para solicitantes de asilo. Por su parte, el Perú decretó una amnistía de multas, disponible durante 6 meses, que se implementa de forma paralela al proceso de regularización vigente con el objetivo de facilitar la regularización⁹⁰.

Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos en Colombia

En el año 2021, Colombia creó el Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos (ETPV⁹¹), como un esfuerzo sin precedentes por extender una protección temporal a personas que se desplazan en contextos de movimientos mixtos a gran escala. Su duración (10 años) y el acceso a derechos que garantiza a sus beneficiarios representan uno de los desarrollos más relevantes de la región en la implementación de este tipo de respuesta. Con el estatuto se busca regularizar a los migrantes venezolanos, visibilizándolos como sujetos de derechos, y otorgándoles protección y acceso a bienes y servicios del Estado en igualdad de condiciones a los ciudadanos colombianos, incluyendo a los sistemas de salud, educación, trabajo y seguridad social. A septiembre de 2023, las cifras daban cuenta de⁹² 1) personas con Registro Único de Migrantes Venezolanos (RUMV) finalizado: 2.482.589 personas, 2) Con Encuesta de Caracterización Finalizada: 2.389.618 personas, 3) estadística del Registro Biométrico: 2.157.735 personas. Respecto del Permiso de Protección Temporal (PPT), por persona, a septiembre 2023 se han alcanzado 1.930.646 PPT autorizados, hay 1.860.066 personas con PPT impresos y 1.793.804 personas con PPT entregados.

Más recientemente (en julio de 2023), el Ministerio de Seguridad Pública de Panamá emitió el Decreto Ejecutivo núm. 112, que creó una residencia temporal denominada “Permiso Temporal de Protección”, el cual está disponible para todas las personas extranjeras que ingresaron a Panamá de manera irregular y que se han mantenido en el país por al menos un año sin iniciar un proceso de regularización. El procedimiento estará disponible hasta el 19 de julio de 2024, y ofrece residencia temporal por un periodo de 2 años⁹³.

Alternativas a la detención

En México, desde julio de 2016, el Instituto Nacional de Migración (INM) y la COMAR, implementaron un mecanismo de alojamientos alternativos a la detención, 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 septiembre de 2020, se aprobaron reformas legislativas a las Leyes de Migración y Asilo que prohíben la detención de niñas, niños y adolescentes por motivos relativos a su situación migratoria. Estas reformas legislativas también fueron una confirmación del traspaso de la responsabilidad del INM —frente a la niñez migrante— al Sistema Nacional

90 Además, tal como fue reportado en el Segundo informe trienal de Progreso del PAB, entre 2017 y 2020, Perú emitió los Permisos Temporales de Permanencia (PTP) y la Calidad Migratoria Especial, la cual se implementó para asegurar la sostenibilidad de las medidas de PTP. Las principales referencias normativas son DS núm. 002-2017-IN, DS núm. 023-2017-IN, DS núm. 001-2018-IN, DS núm. 010-2020-IN; y Resoluciones de Superintendencia núm. 00000043-2018-MIGRACIONES, núm. 00000058-2019-MIGRACIONES, núm. 00000391-2019 y núm. 00000127-2020-MIGRACIONES, normativa disponible en: <https://elperuano.pe/>.

91 Mayor información en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en <https://www.asiloamericas.org/col-estatuto-temporal-de-proteccion-para-migrantes-venezolanos-bajo-regimen-de-proteccion-temporal/>.

92 Información disponible en <https://unidad-administrativa-especial-migracion-colombia.micolombiadigital.gov.co/etpv/etpv>.

93 Decreto disponible en https://www.gacetaoficial.qob.pa/pdfTemp/29824_B/99543.pdf.

de Protección a la Infancia, que fue creado en 2014 con el mandato de proteger a toda la niñez del país. Queda prohibida, por tanto, la detención de niñas, niños y adolescentes en centros de detención migratoria; en su lugar, debe enviárseles a las autoridades de protección a la infancia pertinentes⁹⁴. En 2016, la COMAR publicó un protocolo para la identificación de las niñas y niños no acompañados que necesitan protección internacional, y organizó —junto al ACNUR y la UNICEF— una serie de actividades sobre fortalecimiento institucional para su implementación. Asimismo, en 2016, las autoridades locales de Tabasco inauguraron el único albergue de puertas abiertas administrado por el Gobierno para niñas o niños no acompañados refugiados o solicitantes de asilo, que se enfoca en promover su integración local.

Por su parte, Costa Rica también ha tenido una implementación progresiva de alternativas a la detención administrativa, con especial atención a las necesidades específicas, la unidad familiar y el respeto de los derechos humanos⁹⁵.

2.2.5. Fronteras solidarias y seguras

Entre el año 2014 y el 2023, varios países implementaron **misiones y visitas o una presencia permanente de las CONARE en los pasos fronterizos**, lo que, además de asegurar el acceso al procedimiento de asilo, permitió la entrega de ayuda humanitaria y una atención oportuna (como en Brasil, Colombia, Costa Rica, Honduras, El Salvador, México, Panamá y Venezuela). Por ejemplo, Panamá extendió en los últimos años la presencia de la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR) en áreas fronterizas críticas, para responder a la necesidad de las personas que ingresan al país como parte de movimientos mixtos a través del Darién. Esto ha facilitado identificar y dar curso a casos específicos que han solicitado protección internacional en Panamá, y a otros que de otro modo no lo hubieran hecho.

En tiempos de COVID-19 y de cierre generalizado de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, algunos países autorizaron el ingreso excepcional de personas manifiestamente necesitadas de protección internacional, o por razones humanitarias o de reunificación familiar (como Argentina⁹⁶, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay⁹⁷).

En términos de **mecanismos a mayor escala, Brasil implementó la Operación Acogida**⁹⁸ para garantizar la atención humanitaria de las personas migrantes y refugiadas de Venezuela al momento de su llegada al país, creando albergues diferenciados e implementando un proceso de interiorización en otros Estados brasileños. A julio 2023, esta Operación había permitido recibir en frontera a cerca de 950.000 personas⁹⁹. Colombia, por su parte, creó el **Centro de Atención Integral (CAI)**, punto de atención fronterizo a población proveniente de Venezuela donde se brinda asistencia humanitaria y de protección con estándares internacionales a personas refugiadas, migrantes y retornadas en condiciones de vulnerabilidad diferencial, incluidas aquellas que pertenecen al pueblo wayuu¹⁰⁰.

94 El Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF) y las Procuradurías de Protección a la infancia (PPNNA) son responsables de proteger a la niñez migrante y de determinar su interés superior. Las nuevas disposiciones designan a los Centros de Asistencia Social (albergues), públicos y privados, como los establecimientos idóneos para albergar temporalmente a niñas, niños y adolescentes. La legislación mexicana también establece que esta población migrante y sus familias deben recibir un estatus migratorio humanitario temporal para brindarles protección mientras las procuradurías desarrollan un plan individualizado de restitución de derechos. International Detention Coalition, *AVANZANDO EN EL TERRENO Prácticas Prometedoras para Reducir y Poner Fin a la Detención Migratoria*, mayo de 2022, página 38, disponible en: <https://idcoalition.org/wp-content/uploads/2022/05/Gaining-Ground-SPANISH-FINAL.pdf>

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

96 En colaboración con el ACNUR, Argentina elaboró un documento a fin de establecer una serie de criterios para evaluar los casos que deberían quedar exceptuados de la prohibición de ingreso al país teniendo en cuenta el principio de no devolución y la prohibición de rechazo en frontera. Esta medida benefició a personas refugiadas, apátridas, solicitantes de ambas condiciones, personas que deseen ejercer el derecho a la reunificación familiar y personas extranjeras que invoquen razones humanitarias que justifiquen un tratamiento especial.

97 Decreto núm. 104/020 sobre *Autorización del Ingreso al País Únicamente de Ciudadanos Uruguayos y Extranjeros Residentes Provenientes del Exterior*, que establece excepciones para la prohibición de ingreso al territorio de acuerdo con una serie de supuestos como personas con manifiestas necesidades de protección internacional, situaciones de reunificación familiar y otros motivos humanitarios, normativa disponible en: <https://www.impo.com.uy/bases/decretos/104-2020>

98 Una **descripción de la Operación Acogida** se encuentra en el **Capítulo III sobre Soluciones de este informe, donde también se expone el proceso de interiorización, (ver el recuadro en Sección 3.2.1., número 2)**. Información adicional sobre la Operación en *Buenas Prácticas Asilo Américas* (ACNUR) disponible en <https://www.asiloamericas.org/br-operacion-acogida/>.

99 Información disponible en https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/2023-08/informe_migracao-venezuelana_jul23.pdf

100 A través de una acción interinstitucional e interagencial con participación de organizaciones no gubernamentales y agencias del Sistema de Naciones Unidas, bajo la coordinación del ACNUR se promueve el acceso a servicios básicos, derechos fundamentales y soluciones duraderas.

En el marco del manejo de los movimientos mixtos, **Panamá y Costa Rica** continúan coordinando algunas acciones para atender las necesidades humanitarias de la población en tránsito. En Panamá se establecieron dos Estaciones Temporales de Recepción Migratoria (en Lajas Blancas y San Vicente) en las que se brinda atención médica, servicios psicosociales, orientación legal, alimentación y albergue, con el apoyo de la sociedad civil y de agencias del Sistema de Naciones Unidas (principalmente en lo relativo a la coordinación y referencia de casos que solicitan protección internacional, y los relacionados con la protección de la infancia y de sobrevivientes de violencia).



Refugiadas afganas en un albergue temporal en São Paulo, Brasil. © ACNUR/Miguel Pachioni

Adicionalmente, a partir de 2021, con el apoyo del ACNUR, se establecieron en la frontera norte de **Costa Rica** —en los cantones estratégicos de La Cruz, Los Chiles, Upala y más recientemente Guatuso— mesas de trabajo sobre movilidad humana, con el objetivo de articular y mejorar la asistencia a personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas y en riesgo de apatridia en la región. En este marco, se desarrollaron herramientas para evaluación y análisis de necesidades, referencia interinstitucional de casos, identificación de brechas operativas y mapeo de actores para identificar apoyos claves para cubrir esas brechas¹⁰¹. Las mesas son actualmente lideradas por las autoridades locales, que han conformado una **Mesa territorial** en la cual los cuatro cantones establecieron un **Plan conjunto de acción 2024-2026**, que guiará la respuesta a personas refugiadas y migrantes.

En complemento a lo anterior, y respondiendo a los lineamientos del PAB, numerosos países desarrollaron programas de **capacitación** en materia de identificación de personas con necesidades de protección internacional para el funcionariado presente en las fronteras y para mejorar las condiciones de recepción (entre otros, El Salvador, Guatemala, Honduras y Panamá).

Finalmente, los países del norte de Centroamérica desarrollaron buenas prácticas para la atención y protección de las personas en tránsito y en busca de protección internacional, fortaleciendo los mecanismos en frontera, todo lo cual se desarrolla en el Capítulo IV de este informe.

2.3. La cooperación regional hacia el fortalecimiento de los sistemas de asilo

En el contexto de los desplazamientos a gran escala que enfrentaron por primera vez muchos países de la región, en particular del Cono Sur y del Caribe, la cooperación regional y el intercambio de experiencias, conocimientos y estrategias se volvieron particularmente necesarios. Muchos de los países no tenían herramientas ni conocimientos ante el nuevo escenario y debieron adaptar sus sistemas de asilo, en gran medida rígidos y estructuralmente ineficientes. En este contexto, se reforzaron o crearon varias iniciativas y foros dirigidos a fortalecer la cooperación entre Estados y otros actores llamados a brindar protección internacional. Aunque los roles y el protagonismo de cada iniciativa fueron naturalmente variando a través de la década, muchas de ellas dejaron huellas importantes y representaron un avance significativo hacia el cumplimiento de las metas del PAB.

¹⁰¹ Como buena práctica, en Los Chiles se reforzaron **mecanismos y canales de comunicación para gestión de casos** de parte de la institucionalidad, evaluando sus capacidades y solicitando apoyo complementario desde la cooperación.



Niños jugando con una cometa en el albergue Rondon 3, en Boa Vista, Brasil. © ACNUR/Vincent Tremeau

Si bien en el Capítulo VII de este informe se abordan los foros globales y regionales y su contribución durante la década, es útil dar cuenta de algunos que impactaron de manera particular en la implementación del programa **Asilo de calidad** del PAB. Así, por ejemplo, el foro de CONARES de países del MERCOSUR y Estados asociados tuvo un rol clave en los primeros años de implementación del PAB¹⁰² en cuanto favoreció una implementación coordinada de éste y constituyó un espacio regional efectivo para la discusión y armonización de prácticas y estándares de protección, y para la coordinación de iniciativas: se creó un registro común de intérpretes voluntarios para ser utilizado por medio de acceso remoto, se crearon módulos de capacitación sobre la determinación de la condición de persona refugiada, y se instauró un mecanismo de intercambio de información estadística y, más generalmente, de buenas prácticas en materia de decisiones, gestión de casos y respuestas de protección. Por su parte, el foro de Comisiones Nacionales de Refugiados de Mesoamérica cumplió también un rol significativo durante la década, particularmente en el intercambio de buenas prácticas en materia de protección¹⁰³. Más allá de la referencia geográfica del PAB, se instauró un foro de cooperación entre México, Canadá y Estados Unidos, apoyado por el ACNUR, de desarrollo de capacidades y mejora de cooperación en temas de procedimientos de asilo. A lo largo de los años se realizaron misiones de investigación a El Salvador y Honduras, talleres sobre la determinación de la condición de persona refugiada y el desarrollo de un manual sobre investigación de información de país de origen¹⁰⁴.

Finalmente, el fortalecimiento de capacidades también se dio en el marco de cursos y talleres —en general, organizados por el ACNUR— que contribuyeron a la formación de representantes gubernamentales en materia de protección y asilo de calidad (incluidas las defensorías del pueblo y la judicatura); y, en particular, las Mesas Redondas Regionales de la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (QAI) destinadas a discutir preocupaciones comunes e intercambiar buenas prácticas así como a definir estrategias comunes de fortalecimiento y compartir reflexiones técnicas sobre los pasos a seguir en la región¹⁰⁵.

102 Ver al respecto el apartado en el Capítulo VII de este informe.

103 Este foro se desarrolla en el Capítulo IV.

104 En el capítulo VII de este informe se aborda igualmente esta iniciativa.

105 Entre otros: 2018, Segunda Ronda Regional de la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo para las Américas: “Determinación de la condición de Persona refugiada. Procesamiento de casos diferenciados y estrategias de reducción del Rezago” (Lima, Perú); 2018, XVI Curso Regional en Derecho Internacional de las Personas Refugiadas (Antigua, Guatemala); 2018, Conferencia entre jueces constitucionales de Colombia y América Central en el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (San José, Costa Rica); 2019, XVII Curso Regional en Derecho Internacional de las Personas Refugiadas (San José, Costa Rica).

2.4. Síntesis de los progresos de la década

Durante la década, la región enfrentó retos significativos en el ámbito del asilo y la protección de personas refugiadas. Con el apoyo del PAB y en particular la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo (QAI, por sus siglas en inglés), los países adaptaron y fortalecieron sus sistemas para responder a estos desafíos. A continuación, se indican los principales avances alcanzados:

- En materia de **asilo de calidad y de fortalecimiento de capacidades de asilo**, la década impuso desafíos impensados al momento de adoptarse el PAB. A menudo, con el apoyo del programa **Asilo de calidad** del PAB (a través de la QAI) los países debieron tomar medidas que implicaron, en ocasiones, un cambio de paradigma a nivel de personal (aumento y especialización de oficiales de elegibilidad y de registro), desarrollo de equipos de registro con personas formadas en gestión, protección y atención de necesidades específicas, así como reforzamiento de las fases de recepción y admisión. Tratándose de la determinación de la condición de persona refugiada, se fueron desarrollando decisiones con altos estándares jurídicos, lo cual fue favorecido por el fortalecimiento progresivo del derecho a defensa y el debido proceso, incluso en las instancias de apelación. Adicionalmente, el uso de herramientas como los procedimientos diferenciados, los modelos de resoluciones, las resoluciones *prima facie*, la identificación de perfiles de personas que necesitan protección y la incorporación de la definición ampliada de Cartagena como una solución adaptada a flujos masivos de personas en necesidad de protección internacional constituyeron, en muchos países, una forma vanguardista y flexible de aproximación, en coherencia con el carácter innovador y adaptativo del PAB.
- En materia de **recepción, registro, gestión digital y documentación**, los progresos y avances fueron significativos durante la década. En gran medida los países supieron utilizar y adaptar sus sistemas a los avances que la tecnología ofreció, incorporándolos sin afectar garantías o estándares de protección. En este contexto, con el apoyo del ACNUR, la QAI fue una herramienta fundamental. Se crearon sistemas informáticos para el registro de casos, destacando el sofisticado SISCONARE en Brasil; se digitalizaron procesos y archivos; y se implementaron mecanismos remotos de registro, paliando así la centralización de las CONARE y favoreciendo la entrega de documentación y acceso a derechos. Adicionalmente, la interoperabilidad de los sistemas, la incorporación de mecanismos de registro biométrico y la recolección de datos estadísticos permitieron, por un lado, identificar mejor las necesidades de protección y fortalecer los mecanismos de acogida y registro; y, por el otro, contribuir a satisfacer las legítimas preocupaciones de seguridad de los Estados. En materia de documentación individual, hay un avance muy marcado: la gran mayoría de los países de la región ya entregan documentos individuales de identificación y de calidad que son similares a aquellos de las personas nacionales (omiten referencias a la condición de refugiado o solicitante de asilo), facilitan el acceso a derechos, y su emisión y renovación son más sencillas gracias a la digitalización.
- En relación con el **abordaje de las necesidades específicas de protección** que se fueron incrementando a lo largo de los años —en el contexto de grandes desplazamientos mixtos a través del continente y todos los riesgos asociados—, varios Estados reforzaron el enfoque diferencial de género, edad y diversidad, y fueron paulatinamente regulando el abordaje de necesidades específicas, particularmente para niñas, niños y adolescentes, estableciendo protocolos e incorporando procedimientos adaptados para la identificación, atención, derivación, cuidado y protección.
- Los **mecanismos de protección complementaria o temporal** para personas que, si bien no hayan solicitado la condición de persona refugiada o no habiendo calificado como tal, sí necesitan protección internacional se volvieron indispensables en el contexto de los movimientos mixtos. Ante ello, aunque hubo discretos avances normativos en materia de protección complementaria, sí hubo un desarrollo sustantivo de mecanismos de protección temporal: gran parte de los países receptores desarrollaron vías humanitarias para el ingreso y la estancia en sus territorios, mediante regulaciones legislativas de visas humanitarias o, incluso, emisiones específicas para ciertas nacionalidades, generalmente

Rica); 2019, Primera reunión regional de Defensorías Públicas y Defensorías del pueblo: "Defensa legal y determinación de la condición de persona refugiada en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en Latinoamérica" (Quito, Ecuador); 2019, Tercera Ronda Regional de la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo para las Américas: "Determinación del estatuto de persona refugiada en el contexto de flujos masivos mixtos en las Américas" (Ciudad de México, México).

temporales. Se establecieron, además, categorías migratorias especiales, y hubo un proceso masivo de regularización (en particular, en Colombia y Ecuador).

- Las **fronteras** representaron uno de los mayores desafíos de la época, y varios países adoptaron medidas para aumentar la descentralización y la presencia de las CONARES en esas zonas y capacitar al funcionariado. En Latinoamérica, con el apoyo del ACNUR y otros organismos internacionales, Brasil (Operación Acogida) y Colombia (Centro de Atención Integral) crearon espacios masivos para recibir a las personas en condiciones humanitarias adecuadas, identificar las necesidades de protección internacional y atender las necesidades específicas de protección.
- La **cooperación regional**, fuertemente abordada por el PAB, resultó particularmente relevante en materia de protección y asilo de calidad. En efecto, foros como los de las CONARES del Mercosur o de Mesoamérica permitieron importantes intercambios de buenas prácticas, compartir herramientas y experiencias, y generar documentos, protocolos y capacitaciones comunes, en miras al fortalecimiento de la protección; asimismo, favorecieron la coordinación entre los Estados y la implementación del PAB. El ACNUR tuvo además un rol relevante, prestando asesoría técnica de manera transversal en cada uno de estos foros.

En suma, los emblemáticos programas **Asilo de calidad** y **Fronteras solidarias y seguras** del PAB se fueron implementando progresivamente a lo largo de la década, con la flexibilidad y adaptabilidad que los caracteriza. Constituyeron una guía, y la QAI fue sin lugar a dudas una herramienta completa y comprehensiva que permitió revisar, mejorar y fortalecer los sistemas de asilo en todas sus dimensiones. Asimismo, los países lograron enfrentar los desafíos impuestos por el aumento sin precedentes de personas en desplazamiento (además de la pandemia de COVID-19); y, en muchas ocasiones, lograron beneficiarse de las lecciones aprendidas para avanzar en eficiencia, calidad y protección.



SOLUCIONES INTEGRALES, COMPLEMENTARIAS Y SOSTENIBLES

3. SOLUCIONES INTEGRALES, COMPLEMENTARIAS Y SOSTENIBLES

Este capítulo expone los programas del Capítulo III del Plan de Acción de Brasil (PAB) y aborda los avances y las buenas prácticas hacia las soluciones integrales, complementarias y sostenibles en la región durante el período 2014-2023 de implementación del PAB.

3.1. Referencia al PAB y a otras iniciativas globales o regionales

El Capítulo III del PAB comprende cinco programas. En este informe, se omiten los programas de **Repatriación voluntaria** y de **Movilidad laboral**, ya que no fueron específicamente implementados en la región ni tuvieron avances significativos en la década. Por ello, se abordan solo aquellos programas que permitieron avanzar efectivamente en materia de soluciones integrales, complementarias y sostenibles.

El programa de **Integración local** se refiere a la solución duradera e integral orientada a que las personas refugiadas encuentren un hogar en el país de asilo y se integren en la comunidad local construyendo una nueva vida. Ello implica múltiples dimensiones interconectadas —como la legal, la socioeconómica y la sociocultural—, las cuales imponen considerables demandas tanto al individuo como a la sociedad receptora. A menudo, la integración local concluye con la adquisición de la nacionalidad del país de asilo.

El programa **Reasentamiento solidario** representó uno de los componentes más innovadores del Plan de Acción de México de 2004-2014. Se trata de una solución alternativa para las personas refugiadas conforme al principio de responsabilidad compartida, y consiste en el traslado de personas refugiadas de un primer país de asilo a otro Estado que convino recibirlas y, en última instancia, otorgarles residencia permanente.

El Programa **Ciudades solidarias** se deriva de las recomendaciones que hicieron los Estados en el Plan de Acción de México, las cuales fueron reconfirmadas por el PAB en el 2014. Este programa busca promover y reconocer los esfuerzos de los gobiernos locales para mejorar la protección e integración de las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

El contenido de los programas da cuenta del carácter visionario, práctico y flexible que tuvo el PAB hace una década, al analizar los desafíos que la región enfrentaba y que se fueron acrecentando a lo largo de los años, y al ofrecer

respuestas y acciones concretas para abordarlos. Estas características del PAB permitieron que estuviese en sinergia y constituyera un aporte concreto a numerosos mecanismos y foros existentes en la región, tales como el *Pacto Mundial sobre los Refugiados* de 2018 (**GCR**, por sus siglas en inglés¹), el Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019, el MIRPS, las reuniones de CONARES, entre otros². Así, por ejemplo, una de las contribuciones más destacadas, tal como se describe más adelante en este informe³, fue el aporte concreto de la Región al Pacto Mundial sobre los Refugiados, mediante *Los 100 puntos de Brasilia. Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados*.

En cuanto a las sinergias y complementariedades del PAB con los demás mecanismos, estas son numerosas y transversales, como se muestra de manera esquemática a continuación:



Mención especial debe hacerse, del Sistema Interamericano de Protección y Promoción de los Derechos Humanos (SIDH), que complementa, desarrolla y profundiza la obligación de los Estados de dar acceso a derechos económicos, sociales y culturales (DESC), con lo cual queda consagrada, a nivel regional, la fuerza vinculante de los compromisos fundamentales adquiridos por los Estados en el marco del PAB.

1 Información disponible en <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-refugiados.html>.

2 Los foros y mecanismos vigentes en la región se describen en los Capítulo VII (cooperación regional), IV (países del norte de Centroamérica) y V (solidaridad con el Caribe); los capítulos IV y V son de particular relevancia con respecto a los foros y mecanismos subregionales.

3 Ver la sección 7.2.1 del Capítulo VII de este informe, que trata sobre cooperación regional.

3.2. Progreso alcanzado en materia de soluciones integrales, complementarias y sostenibles

A lo largo de la década y de las sucesivas evaluaciones de progreso de implementación del PAB⁴, gran parte de los países informaron avances y buenas prácticas, incluso durante el año y medio de pandemia en que millones de personas desplazadas por la fuerza perdieron sus medios de subsistencia; enfrentaron grandes adversidades en materia de alimentación, salud, educación, vivienda y trabajo; y sufrieron diversas formas de abusos y explotación.

En general, a pesar de la compleja situación humanitaria que fue creciendo de manera paulatina —aunque constante— a lo largo de los años, con desplazamientos a gran escala sin precedentes para algunos países, los Estados no descuidaron las soluciones duraderas para las personas refugiadas y solicitantes de asilo (incluida la integración local, el reasentamiento y otras vías de admisión como las visas humanitarias)⁵. Por su parte, los gobiernos locales y las comunidades jugaron un rol muy relevante, al igual que la comunidad internacional —principalmente a través del ACNUR—.

A continuación, se desarrollan los avances de la década, los cuales dan cuenta de la importancia del enfoque de políticas públicas y de coordinación de múltiples actores que el PAB propuso, de manera que se anticipó al *Pacto Mundial sobre los Refugiados* de 2018.

3.2.1. Integración local

La integración local —entendida como una solución duradera e integral— implica múltiples dimensiones profundamente conectadas (incluidas la legal, la socioeconómica y la sociocultural). De acuerdo con la recomendación del PAB de desarrollar políticas públicas inclusivas y fortalecer los programas de integración local, para abordar estas dimensiones, algunas **CONARE** —en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, México, Panamá y Perú, entre otros— **fortalecieron su rol** en materia de promoción, definición y desarrollo de políticas de integración local de la población refugiada. En concreto, países como Chile, Costa Rica y Uruguay dedicaron **recursos específicos** para las personas que necesitan de protección internacional en mayor situación de vulnerabilidad⁶.

En complemento, se fortalecieron los esfuerzos de **coordinación interinstitucional** para el acceso a la salud, la educación y la inclusión laboral (tal fue el caso en Chile, Colombia, Honduras, México, Perú⁷ y Uruguay). Algunos países, como Panamá, garantizaron la participación de población refugiada en procesos de consulta sobre formulación de políticas públicas en materia social.

Mesas Interinstitucionales sobre Refugio y Protección Complementaria en México

La Mesa Interinstitucional sobre Refugio y Protección Complementaria (vinculada al MIRPS) es un mecanismo de coordinación interinstitucional creado en 2019 para, mediante la redacción y adopción de políticas públicas, atender las brechas de integración de personas con necesidad de protección internacional. La preside la Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración; y la COMAR ocupa la secretaría técnica.

Esta mesa interinstitucional funciona a través de cuatro mesas temáticas —en materia de inclusión educativa, acceso a la salud, inclusión laboral, e identidad y documentación—, que, a su vez, son coordinadas por la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Salud, el Servicio Nacional del

4 Ver *metodologías* en la Introducción de este informe.

5 Las visas humanitarias y otras medidas de protección temporal se desarrollan en la sección 2.2.4 del Capítulo II de este informe, que trata sobre protección y asilo de calidad.

6 En materia de atención de necesidades específicas de protección, ver también la sección 2.2.3 del Capítulo II de este informe, que trata sobre protección y asilo de calidad.

7 En los últimos años, Perú ha reforzado la Mesa Intersectorial para la Gestión Migratoria a cargo de la Cancillería, que dentro de sus ejes de acción están las coordinaciones de instituciones públicas para extranjeros viviendo en Perú. En el último año, se ha sumado 17 miembros, que tienen como objetivo la implementación de la *Política Nacional Migratoria*.

Empleo (STPS) y el Registro Nacional de Población. La integran 21 dependencias del Estado a nivel nacional (todas ellas vinculadas a las cuatro mesas temáticas), cinco organizaciones de la sociedad civil y ocho organizaciones internacionales o de desarrollo, que tienen un rol activo en los diagnósticos, análisis y proyectos.

Esta estructura se replica de manera idéntica a nivel estatal y municipal, con lo cual se garantiza la integración efectiva a las comunidades locales⁸. Con ello, el mecanismo tiene hoy un gran alcance territorial en las regiones de frontera norte y sur, y en el centro del país. Desde 2019, la Mesa ha tenido resultados concretos en materia de integración⁹.



Personas refugiadas y solicitantes de asilo participan en cursos de bisutería en Belice.
© ACNUR/Jeoffrey Guillemard

Adicionalmente, con el objeto de apoyar las políticas públicas en materia de integración local, en coordinación con el ACNUR, algunos gobiernos realizaron **estudios socioeconómicos** —principalmente entre 2015 y 2017— con el fin de recopilar datos sobre los perfiles de las personas refugiadas, mejorar la identificación de las necesidades y oportunidades y, por lo tanto, fortalecer las estrategias de integración local (como en Argentina, Bolivia, Chile y Uruguay y, en 2022, Perú¹⁰). Algunos países también llevaron a cabo estudios de mercado para identificar oportunidades de inserción laboral y autoempleo para las personas refugiadas y solicitantes, y para garantizar un enfoque de

mercado en los programas de medios de vida (como en Argentina, Chile y Perú). Finalmente, en 2019, la Cátedra Sergio Vieira de Mello¹¹ realizó un estudio sobre el perfil socioeconómico de las personas refugiadas en Brasil¹².

- 8 Ver, por ejemplo: <https://www.gob.mx/segob/prensa/se-celebra-en-gobernacion-la-septima-sesion-ordinaria-de-la-mesa-interinstitucional-sobre-refugio-y-proteccion-complementaria>
- 9 Desde 2019, sin perjuicio de diversos proyectos en elaboración, en términos de empleo se ha logrado visibilizar —entre las instituciones que hacen parte de la mesa— la necesidad de facilitar procedimientos que permitan acercar a solicitantes y personas refugiadas a las oportunidades laborales. Desde la COMAR se ha colaborado con el Servicio Nacional de Empleo y con la Organización Internacional de Trabajo en la creación de un micrositio para personas en contexto de movilidad humana; asimismo, se logró incluir a la población refugiada en los manuales de operación del Banco del Bienestar para garantizar la inclusión financiera. En materia de educación, se desarrolló el primer programa de vía complementaria al reasentamiento a través de la educación superior (de hecho, se recibió a un primer grupo de primeros jóvenes de Afganistán con necesidades de protección internacional); por otra parte, se inició el proceso de selección de estudiantes procedentes de países de la región Latinoamericana. Además, en la estrategia nacional de regreso a clases de la Secretaría de Educación Pública se incluyó a niñas, niños y adolescentes con necesidad de protección internacional y se difundió el protocolo de acceso a la educación para la inclusión educativa de esta población (niñas, niños y adolescentes) en situación de migración. Finalmente, en materia de identidad y documentación, se realizó una actualización de equipos biométricos, se implementó la interoperabilidad de los sistemas RENAPO-COMAR y se replicó el modelo de expedición de CURPS por oficinas estatales del registro civil.
- 10 En febrero y marzo de 2022, el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI) de Perú realizó la *Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que reside en el País* (ENPOVE II), con el objetivo de obtener datos fiables —sobre las condiciones de vida y la situación de la población venezolana que reside en el Perú— que permitan formular, evaluar y dar seguimiento a políticas, planes, programas o proyectos dirigidos a esta población.
- 11 Respecto de la Cátedra y su relevancia en la región, ver la sección 7.3 del Capítulo VII (Coordinación Regional). La Cátedra ha demostrado ser un actor clave para que las personas refugiadas y solicitantes de asilo tengan acceso a derechos y servicios en Brasil, pues ofrece apoyo valioso al proceso de integración local. Sus ejes principales son educación, investigación y divulgación. Más información en <https://www.acnur.org/portugues/catedra-sergio-vieira-de-mello/>.
- 12 ACNUR, Cátedra Sergio Vieira de Mello, *Perfil Socioeconómico Dos Refugiados No Brasil*, 2019, disponible en <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Pesquisa-Perfil-Socioecon%C3%B4mico-Refugiados-ACNUR.pdf>.

1) La dimensión legal de la integración local

Para implementar de manera efectiva las políticas de integración local, la gran mayoría de los países de la región avanzó en garantizar residencia regular a la población refugiada y solicitante de asilo, junto con una documentación oportuna y de calidad, elemento clave para prevenir o mitigar discriminaciones y alcanzar un mayor acceso a servicios públicos básicos, al mercado laboral y al sistema bancario. Asimismo, el reemplazo progresivo —a lo largo de la década— de la documentación antes emitida por las CONARE por documentos o cédulas expedidos por los sistemas de manejo de identidad nacionales facilitó el acceso y el ejercicio de derechos¹³.

2) La dimensión socioeconómica de la integración local

La dimensión socioeconómica de la integración local es particularmente amplia, en la medida que comprende el acceso a derechos económicos y sociales como salud, seguridad social, vivienda, educación, empleo formal e inclusión financiera. En gran parte de los países de la región hubo avances significativos en la década, principalmente gracias al impulso inicial que dio el PAB a partir de 2014, que luego fue complementado por mecanismos regionales como el MIRPS o la Plataforma R4V¹⁴.

Un marco general que se mantuvo a lo largo de la década fue el acceso a la seguridad social para las personas refugiadas (como México y Argentina). Uruguay incorporó a las personas extranjeras a sus programas de atención psicológica y de protección social para mujeres embarazadas y primera infancia. Costa Rica, por su parte, inició el Programa de Seguro Social en 2019.

Acuerdo de la Caja Costarricense de Seguro Social con el ACNUR

En diciembre de 2019, la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) formalizó un convenio con el ACNUR para brindar seguro médico temporal, cada mes durante el año 2020, a 6.000 personas refugiadas y solicitantes de asilo con padecimientos crónicos. Esta iniciativa busca asegurar la protección y el derecho a la salud de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad o a la espera de documentación, lo que les impide acceder a los esquemas de aseguramiento disponibles.

Con este convenio, las personas beneficiarias pueden acudir a cualquier centro de salud de la CCSS a nivel nacional y recibir cualquier tipo de tratamiento médico; también permite promover el derecho al trabajo en la medida que mejora las condiciones de vida de las personas beneficiarias y les facilita optar a una oportunidad laboral.

Debido al éxito del programa, en el 2021 se amplió la cobertura a 10.000 personas mensuales; en 2022, se firmó un tercer acuerdo para brindar seguro médico a 6.000 personas cada mes; y, gracias a la disponibilidad de fondos, se firmó un cuarto convenio en el año 2023, que continúa beneficiando a 6.000 personas.

En materia de **acceso a la salud**, numerosos países incluyeron o continuaron incluyendo a las personas extranjeras en la salud pública en igualdad de condiciones con respecto a las nacionales; asimismo, continuaron garantizando el **acceso universal gratuito** al sistema público de salud (como ocurrió en Argentina, Brasil¹⁵, Chile, Colombia¹⁶, Cuba, Costa Rica, Guatemala¹⁷, México¹⁸, Venezuela¹⁹ y Uruguay), lo cual se mantuvo en tiempos de pandemia de COVID-19.

- 13 Sobre una descripción de buenas prácticas en materia de residencia y emisión de documentación, ver la sección 2.2.2 del Capítulo II de este informe.
- 14 Sobre estos mecanismos ver los capítulos IV (norte de Centroamérica) y VII (Cooperación regional) de este informe.
- 15 El acceso universal gratuito al sistema público de salud está consagrado en la *Ley de Migración* y en el artículo 196 de la *Constitución de la República Federativa de Brasil*, disponible (en portugués) en http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm.
- 16 En Colombia esto rige para los servicios de urgencias, con independencia de la situación migratoria. Al estar en situación regular, las personas refugiadas y solicitantes de asilo pueden acceder al servicio de salud subsidiado.
- 17 El acceso universal a la salud está garantizado en la *Constitución Política de la República de Guatemala*, disponible en <https://www.cijc.org/es/NuestrasConstituciones/GUATEMALA-Constitucion.pdf>.
- 18 Inclusión de personas extranjeras en la reforma a la *Ley General de Salud* que crea el Instituto Nacional de Salud para el Bienestar (INSABI), información disponible en <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Documentos/Federal/pdf/wo11037.pdf>.
- 19 En Venezuela, se orienta a las víctimas de violencia de género mediante programas de atención psicológica y clínica, se da acceso a las terapias físicas de personas mayores y a las áreas de atención directa de medicina general, especialidades, atención dental y quirúrgica.

Respecto del **derecho a la educación**, la región mantuvo y fue fortaleciendo sus buenas prácticas y, al terminar el período de implementación del PAB, gran parte otorga acceso a la educación pública para niños, niñas y adolescentes, sin necesidad de constatar la condición migratoria (como Brasil, Cuba, Panamá, Venezuela y gran parte de los países latinoamericanos); además se promueven programas de educación con enfoque técnico vocacional (Guatemala y Venezuela) y se da acceso a becas educativas (México y Uruguay); también hubo avances en el desarrollo de mecanismos de homologación, validación y reconocimiento de estudios para personas en movilidad (por ejemplo en Argentina, Guatemala y Perú); algunos países promovieron clases gratuitas para aprender el idioma del país de acogida (como Argentina, Brasil y Ecuador), y otros desarrollaron material informativo y capacitaciones para personal docente en materia de migración, derechos humanos y prevención de la discriminación (como Costa Rica, El Salvador y Uruguay).

Respecto de la necesidad de acreditar los estudios en el país de origen —que constituye uno de los principales desafíos para la inserción educativa y laboral de las personas en situación de movilidad humana—, numerosos países eliminaron la exigencia de contar con los sellos del país de origen (como Brasil, Cuba, México y Panamá) o la convalidación de los títulos en determinadas condiciones (como Bolivia y Ecuador). Destacan particularmente los avances en materia de homologación, validación y reconocimiento de estudios en Argentina, Guatemala²⁰ y Perú²¹. Por último, sobresale la Cátedra Sergio Vieira de Mello, que fue instaurada por el ACNUR y que, aunque iniciada en 2003, se fue fortaleciendo y creciendo a través de la década y tuvo un rol significativo con respecto al acceso de personas refugiadas a la educación superior en Brasil, entre otras cuestiones²².

Homologación, validación y reconocimiento de estudios en el extranjero en Argentina

La Ley núm. 26.165 (artículo 42) establece que el proceso de reconocimiento de certificados de estudios, títulos y grados académicos de educación superior universitaria podrá realizarse ante el Ministerio de Educación, aunque Argentina no haya suscripto un acuerdo de reconocimiento mutuo de certificaciones con el país emisor. Si se trata de un país con el cual hay un acuerdo de reconocimiento mutuo de certificaciones —bajo el régimen del sistema de acreditación de programas o carreras que cumplieron con las diversas etapas de los procesos nacionales de acreditación y, al mismo tiempo, cuentan con acreditación vigente en ambos Estados—, se podrá evitar la exigencia referente a la copia foliada y autenticada por las autoridades universitarias de los programas cursados.

Si la persona refugiada no cuenta con los originales, con la Apostilla de La Haya o con la legalización consular argentina, y si correría riesgo al hacer personalmente las gestiones en su país de origen, el Ministerio de Educación solicitará a la CONARE que tramite ante el Ministerio de Relaciones Exteriores, por intermedio de las autoridades consulares en el país de origen, la obtención de la legalización o de la documentación faltante para iniciar el proceso de reconocimiento para facilitar el ejercicio profesional en Argentina. En el supuesto que resultare infructuosa la tramitación por la vía consular, se requerirá a la persona que aporte otros medios de prueba adicionales que hagan plena fe y que permitan evaluar la validez del diploma que acredita su título académico universitario.

20 Acuerdo Ministerial 1753-2019 del Ministerio de Educación: *Reglamento de equiparación y equivalencias de los estudios en los niveles de educación preprimaria, primaria y media y en los subsistemas de educación escolar y extraescolar*, disponible en <https://digeex.mineduc.gob.gt/digeex/wp-content/uploads/2020/09/1753-2019-Reglamento-de-Equiparacion-y-Equivalencias-de-los-Estudios-en-los-Niveles-de-Educacion-Preprimaria-Primaria-y-Media-y-e-n-los-Subsistemas-de-Educacion-Escolar-y-Extraescolar.pdf>

21 Resolución del Consejo Directivo núm. 099-2020-SUNEDU/CD, que aprueba el Reglamento del reconocimiento de grados y/o títulos otorgados en el extranjero, con el cual se flexibiliza el requerimiento de los procedimientos de apostillado y legalización cuando existan otros procedimientos alternativos de verificación confiables, disponible en <https://www.sunedu.gob.pe/resolucion-del-consejo-directivo-no-099-2020-sunedu-cd/>.

22 Sobre la Cátedra Sergio Vieira de Mello, ver la sección 7.3 en el Capítulo VII (Cooperación Regional) de este informe.

En relación con el **derecho al trabajo**, las políticas e iniciativas estatales se enfocaron en facilitar el acceso al trabajo formal mediante coordinaciones intersectoriales (como en Guatemala²³), generar bolsas de trabajo, ferias de empleo, material informativo, alianzas público-privadas y mecanismos para impulsar la autoempleabilidad y la inserción en el sistema productivo (como, por ejemplo, en Brasil²⁴, Costa Rica²⁵ y el municipio de Montevideo²⁶, en Uruguay). Por su parte, México y Panamá²⁷, entre otros, permitieron el acceso a la capacitación técnica y al reconocimiento de competencias y habilidades laborales.

Adicionalmente, destacan dos importantes iniciativas, orientadas a la **reubicación interna** y a la **inserción laboral**: en México, mediante el proyecto de **reubicación interna**²⁸ del ACNUR —en cooperación con autoridades federales y estatales y más de 140 empresas privadas—, entre 2016 y 2023 se reubicó a más de 19.000²⁹ personas refugiadas vinculándolas a oportunidades de empleo formal; y, en Brasil, se desarrolló el Proceso de interiorización, como parte de la Operación Acogida:

Operación Acogida y proceso de interiorización en Brasil

Creada en marzo de 2018, la **Operación Acogida** (*Operação Acolhida*)³⁰ constituye la base de la respuesta del gobierno federal para garantizar la atención humanitaria de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela al momento de su llegada al país; se ha desplegado en las ciudades de Pacaraima (en la frontera con Venezuela), Boa Vista y Manaus³¹.

La Operación destaca por el fuerte liderazgo del gobierno, al cual debe su éxito: se trata de un esfuerzo multisectorial bajo la coordinación de la Casa Civil (presidencia del Comité Federal de Asistencia de Emergencia, CFAE), que articula a más de 115 socios, que incluyen ministerios, fuerzas armadas, entidades estatales y municipales, agencias de Naciones Unidas, sociedad civil y entidades privadas. Además, es viabilizada por una serie de marcos normativos y reguladores que permiten que estos

- 23 Mediante una coordinación interinstitucional con el Ministerio de Trabajo y Previsión Social se prioriza la recepción, el análisis, el dictamen y la elaboración de permisos de trabajo de personas reconocidas como refugiadas o solicitantes de asilo; se procura la celeridad del proceso. En 2022, se llevó a cabo el lanzamiento de la Campaña Renacer en Guatemala a través de sitio web del MINTRAB, redes sociales, medios de comunicación, entre otros. Más información disponible en <https://mirps-platform.org/recursos/buenas-practicas/campana-renaciendo-en-guate/>
- 24 Campaña **Proteja el trabajo**, que fue lanzada por el Ministerio de Economía, el ACNUR, la OIM y la OIT, y se centra en las personas refugiadas y migrantes y en la prevención de riesgo de trabajo (incluido el trabajo forzoso) de niñas y niños, entre otros.
- 25 En Costa Rica, la iniciativa de acceso al empleo digno para personas migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo consiste en la ejecutar una estrategia de articulación para promover el acceso ordenado a la oferta programática del Sistema Nacional de Empleo, lo cual conlleva un proceso nacional de identificación, registro y regularización migratoria y laboral de la población beneficiaria (migrante, refugiada y solicitante de asilo). Más información disponible en <https://mirps-platform.org/recursos/buenas-practicas/acceso-al-empleo-decente/>
- 26 Montevideo brinda capacitación laboral a personas refugiadas y migrantes. En Uruguay, el programa forma parte del acuerdo entre ACNUR y la Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes de la capital. Setenta y seis personas completaron la formación proporcionada por la organización Casa de la Mujer de la Unión en temas como servicio al cliente, servicios de atención domiciliaria, ventas y marketing, así como comercio electrónico y logística. Más información disponible en <https://reporting.unhcr.org/cities-solidarity-americas-spanish>
- 27 En Panamá, desde 2018 hasta la fecha, se busca la inclusión en el Sistema de Formación del Instituto Nacional de Formación Profesional y Capacitación para el Desarrollo Humanos (INADEH). Más información disponible en: <https://mirps-platform.org/recursos/buenas-practicas/sistema-de-formacion-del-inadeh/>
- 28 ACNUR diseño y se encarga de la implementación de este programa, en coordinación con actores nacionales, locales e internacionales (OIM e IRC). El objetivo es reubicar a personas refugiadas y solicitantes de asilo en municipios localizados en el corredor industrial del centro y norte del país, donde existe mayor demanda de mano de obra y capacidad de absorción en los sectores de educación y salud. De esta manera, se generan mejores condiciones de integración. Más información disponible en ACNUR, *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, 27 de abril de 2023, páginas 54-55, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/644c3e334.html>. Además, como buena práctica del MIRPS descrita en <https://mirps-platform.org/recursos/buenas-practicas/programa-de-integracion-local/>, más información en ACNUR, *Principales Resultados ACNUR México 2020*, disponible en https://www.acnur.org/es-mx/op/op_fs/60c15ec04/2020-principales-resultados-acnur-mexico.html.
- 29 ACNUR, *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, 27 de abril de 2023, página 55, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/644c3e334.html>
- 30 Sobre la Operación Acogida, ver: <https://www.asiloamericas.org/bra-operacion-acogida/>
- 31 Todas las personas venezolanas que llegan al país pasan por centros de recepción y triage que garantizan la regularización (solicitud de autorización de residencia o solicitud de asilo; emisión de registro nacional de extranjero; y carnet de trabajo); supervisión sanitaria (provisión de servicios médicos de emergencia; emisión de tarjetas del Sistema Único de Salud (SUS) y vacunación de acuerdo con el calendario brasileño) y servicios de asistencia social (con una escucha calificada y referencias específicas para poblaciones vulnerables, como niños no acompañados, indígenas, mujeres en situación de violencia doméstica y personas mayores). También hay alojamiento disponible, con capacidad para 9.000 personas (incluidos tres que son exclusivos para población indígena), donde se ofrecen comidas, instalaciones de higiene personal, orientación, formación, actividades de ocio y atención básica en salud.



Personas refugiadas y locales ensayan juntas en la Orquesta Juvenil Jesús María de Aguascalientes, México. © ACNUR/Nicolo Filippo Rosso

mecanismos puedan replicarse en otros contextos³².

En la actualidad, Brasil alberga a 499.650 personas venezolanas —entre migrantes, refugiadas y solicitantes de asilo—, aunque casi 1 millón (964.043) ha pasado por el país desde enero de 2017³³. El ingreso al país no requiere visa previa y las personas pueden regularizar su situación migratoria ante la Policía Federal mediante una solicitud de asilo³⁴ o de autorización de residencia. Gracias a las amplias posibilidades de regularización, el número de personas venezolanas en situación irregular en Brasil es mínimo.

La operación se basa en estos tres pilares: i) ordenamiento de la frontera (recepción), ii) alojamiento e iii) interiorización.

El **proceso de interiorización** es el eje más innovador de la respuesta brasileña, pues ha contribuido a reducir la presión sobre los servicios socioasistenciales en la frontera norte. Consiste en la reubicación voluntaria de personas venezolanas a otras unidades de la federación y ya ha beneficiado a casi **110.000 personas** que han sido reasentadas en **976 municipios**. Solo aquellas personas regularizadas, inmunizadas, evaluadas clínicamente y con un término de voluntariedad firmado pueden participar en las acciones de interiorización. Hay cuatro modalidades: i) reunificación familiar; ii) reunificación social (por lazos de amistad); iii) institucional, desde una unidad de acogida a otra; e iv) interiorización “con oferta de empleo señalada”.

Debido a su amplia coordinación de actores públicos, privados, internacionales y sociedad civil, la interiorización ha aumentado la creación de redes relevantes para avanzar en la integración de la población migrante y refugiada, así como para fortalecer las comunidades de acogida, que se benefician del conocimiento, la experiencia y la cultura de las personas refugiadas y migrantes³⁵.

32 1) *Ley núm. 13.684 de 2018*, que establece medidas de asistencia de emergencia para la acogida de personas en situación de vulnerabilidad debido a un flujo migratorio provocado por una crisis humanitaria, y otras disposiciones. La ley instituyó un Comité Federal de Asistencia de Emergencia (CFAE), compuesto por trece ministerios y presidido por la Casa Civil de la Presidencia de la República, que actúa como un espacio de coordinación de acciones gubernamentales (a nivel federal, estatal y municipal) en apoyo a la acogida de la población venezolana. La ley también contempla transferencias federales a fondos estatales y municipales de salud, educación y asistencia social de los entes afectados, según disponibilidad presupuestaria; 2) *Decreto núm. 9.970 de 2019*, que establece la organización y el funcionamiento del Comité Federal de Asistencia de Emergencia (CFAE); y 3) *Resolución Interministerial núm. 19 de 2021*, que regula la autorización de residencia para la persona migrante que se encuentre en territorio brasileño y sea nacional de un país fronterizo donde no esté en vigor el *Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Partes del MERCOSUR y Países Asociados*.

33 Datos relativos al período entre enero de 2017 y agosto de 2023 del Subcomité de Acogida e Interiorización, disponible en https://brazil.iom.int/sites/g/files/tmzbd11496/files/documents/2023-10/informe_migracao-venezuelana_ago23.pdf. Consultados el 6 de octubre de 2023.

34 Brasil aplica una definición ampliada de persona refugiada de acuerdo con la *Declaración de Cartagena* (1984), lo que permite el cruce de datos y un procesamiento más rápido de las solicitudes.

35 Sobre el rol crucial del ACNUR y de la OIM, ver ACNUR, *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, 27 de abril de 2023, página 56, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/644c3e334.html>.

Finalmente, completando el espectro de derechos sociales básicos de una integración local efectiva y como solución duradera, en materia de **acceso a la vivienda**, destacan países que durante la década dieron acceso, a los programas públicos de vivienda, a personas refugiadas y reasentadas (como Brasil, Chile, Costa Rica, México y Uruguay) o a personas refugiadas y solicitantes de asilo (como Brasil y Venezuela).

Acceso a servicios y planes sociales en Venezuela

En aplicación de su mandato constitucional³⁶, el Gobierno Bolivariano creó en el 2003 el Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones “Hugo Chávez”³⁷, con el fin de garantizar los derechos fundamentales de la población más vulnerable y su integración, incluyendo a las personas solicitantes de refugio y asilo, refugiadas, asiladas y apátridas.

En materia de **educación** se ha garantizado el acceso y la integración de los niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo y refugiados en los tres niveles educativos del sistema público (Misión Robinson, Ribas y Sucre³⁸), quienes son además beneficiados por el Programa de Alimentación Escolar (PAE) y con la entrega de una dotación de útiles escolares. Muchos de ellos participan además en el Sistema Nacional de Orquesta Sinfónica a través de la Fundación Musical Simón Bolívar. En relación al derecho a la **vivienda**, se incorporó a las familias refugiadas en los planes de adjudicación de la Gran Misión Vivienda Venezuela, y al programa “Barrio Nuevo Barrio Tricolor” orientado al reacondicionamiento físico de sus viviendas. La documentación legal de refugiados y solicitantes de dicha condición les permite a ellos y su grupo familiar acceder al programa subsidiado de **alimentos** (casa por casa) y participar de los Comités Locales de Abastecimiento y Producción -CLAP-, y a las cadenas de supermercados públicos y privados.

Por su parte, la CONARE cuenta con un instrumento de seguimiento que le permite identificar a qué servicios básicos y planes sociales acceden con regularidad y a los que necesitan acceder las personas solicitantes de asilo y refugiadas, lo que permite trabajar en conjunto con los Consejos Comunales y los líderes comunitarios, a los fines de lograr la efectiva integración de refugiados y solicitantes en las comunidades de acogida.

3) La dimensión sociocultural de la integración local

La dimensión sociocultural de la integración local 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. Desde el punto de vista de la comunidad de acogida, la integración local tiene por objeto fomentar la comprensión, la aceptación y el respeto de las personas desplazadas en su humanidad, dignidad y también su necesidad; desde una perspectiva doble, tiene por objeto que las diversas culturas se reconozcan y enriquezcan mutuamente.

36 La Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, establece en su preámbulo la creación de una sociedad democrática, participativa y protagónica, multiétnica y pluricultural, consolidando entre otros, los valores de la libertad, la independencia, la paz, la solidaridad, el bien común, la integridad territorial, la convivencia y el imperio de la ley para esta y las futuras generaciones; y asegura el derecho a la vida, al trabajo, a la cultura, a la educación, a la justicia social y a la igualdad sin discriminación.

De igual modo, en su artículo 19 se establece que, el Estado garantizará a toda persona, conforme al principio de progresividad y sin discriminación alguna, el goce y ejercicio irrenunciable, indivisible e interdependiente de los derechos humanos, estando estrechamente relacionado con el artículo 21 del texto constitucional en cual establece que todos somos iguales ante la ley y, en consecuencia, no se permitirán discriminaciones fundadas en la raza, el sexo, el credo, la condición social o aquellas que, en general, tengan por objeto o por resultado anular o menoscabar el reconocimiento, goce o ejercicio en condiciones de igualdad, de los derechos y libertades de toda persona.

37 El Sistema Nacional de Misiones, Grandes Misiones y Micro-misiones “Hugo Chávez” es una instancia de dirección estratégica presidida por el Presidente de la República, coordinada por el Vicepresidente para el Área Social y por los Vicepresidentes sociales. Las Misiones son reguladas por la Ley Orgánica de Misiones, Grandes Misiones y Micro Misiones. Dicha ley tiene por objetivo regular los mecanismos a través de los cuales el Estado venezolano, conjunta y articuladamente con el Poder Popular, promueve el desarrollo social y la protección social del ciudadano, para asegurar el ejercicio universal de los derechos consagrados en la constitución.

38 Información sobre estas tres Misiones disponible en <http://www.fidelcastro.cu/es/internacionalismo/mision-educativa-en-venezuela-robinson-ribas-y-sucre>

La iniciativa *Somos Panas Colombia*

Esta destacable campaña fue iniciada en diciembre de 2017 y se describe como “millones de razones para creer en la integración entre colombianos y venezolanos que puedan beneficiarnos a todos”.

Busca desalentar la xenofobia, incentivar la solidaridad hacia la población venezolana que tuvo que dejar su país para buscar protección y un mejor futuro en Colombia, y promover la integración entre las personas refugiadas y migrantes que llegan de Venezuela y las personas colombianas, en el entendido de que, a través de valores como la solidaridad, la empatía, la tolerancia y el intercambio mutuo, es posible construir más oportunidades para todos.

En este contexto, se impulsan acciones para reducir las muestras de xenofobia, fortaleciendo los lazos entre los habitantes de ambas naciones; también se brinda información útil sobre el acceso a la salud y al trabajo y sobre la protección de los derechos³⁹. El programa se ha sostenido y reforzado a lo largo de los años; actualmente cuenta con una amplia difusión en la web y en las redes sociales.

Esta dimensión revistió particular importancia en la última década, en la medida que las personas desplazadas debieron enfrentar expresiones de discriminación, xenofobia y estigmatización que se recrudecieron durante la pandemia. Para promover su integración, la convivencia pacífica, la cohesión social con las comunidades de acogida y la contribución positiva de las personas refugiadas y migrantes a las sociedades receptoras, se fueron impulsando campañas contra la xenofobia de manera transversal en gran parte de los países de la región; algunos de ellos promovieron, de manera específica, capacitaciones para personal docente y directivo, con el fin de crear un ambiente inclusivo.

En muchas oportunidades, estas múltiples iniciativas y campañas de prevención de la xenofobia, el racismo y la discriminación incluyeron la participación activa tanto de las personas refugiadas y solicitantes de asilo como del ACNUR. A nivel regional también se desarrollaron campañas; así, por ejemplo, la **Plataforma Regional de Coordinación Interagencial (R4V)**⁴⁰ lideró iniciativas para acompañar y reforzar el mensaje de las campañas nacionales *#SonBienvenid@s* y *Acortemos distancias*⁴¹.

Desde la academia, con el apoyo del ACNUR, la extensión de la Cátedra Sergio Vieira de Mello⁴² hacia varios países del Cono Sur —a través de la Asociación de Universidades Grupo de Montevideo— fue y continúa siendo una buena práctica para fomentar la sensibilización en torno a las necesidades y desafíos de protección de las personas refugiadas en la subregión.

Iniciativas de convivencia pacífica e integración en Chile

En Chile se acompañaron programas de inserción laboral con sólidos mensajes para transmitir que las personas migrantes y refugiadas realizan una contribución a las economías que las reciben, que aportan a la generación de ambientes interculturales, y que contribuyen con su conocimiento y la riqueza del capital social, cultural y educativo que han traído consigo. Es el caso del *Compromiso Migrante*, reconocimiento que entrega el Estado de Chile a aquellas instituciones, empresas y gremios que se destaquen por la inclusión, el enfoque intercultural y la no discriminación en su composición interna, gestión y relación con el entorno. El objetivo general es contribuir a un Chile inclusivo, intercultural y no discriminatorio mediante la promoción de buenas prácticas en cuanto al trabajo de personas chilenas y extranjeras, en las instituciones, empresas y gremios de todo el país⁴³.

39 Esta iniciativa es una campaña del ACNUR que ha desarrollado alianzas con entidades gubernamentales como la Alcaldía Mayor de Bogotá D.C., la Alcaldía de Santiago de Cali, el Ministerio de la Cultura, el Ministerio del Trabajo y la biblioteca nacional de Colombia, además de otras organizaciones del Sistema de Naciones Unidas, la sociedad civil y empresas privadas. Mas información en <https://somospanascolombia.com/>.

40 Sobre la Plataforma R4V, ver la sección 7.2.2 del Capítulo VII (Cooperación regional) de este informe.

41 Más información disponible en <https://www.r4v.info/en/documents/details/79588>.

42 Sobre la Cátedra Sergio Vieira de Mello, ver la sección 7.3 del Capítulo VII (Cooperación regional) de este informe.

43 Más información disponible en <https://serviciomigraciones.cl/compromiso-migrante/>.

Chile también destacó en los últimos años por la iniciativa *Mi Mesa es tu Mesa*⁴⁴, desarrollado por el ACNUR y por la Fundación Gastronomía Social, con el apoyo del Ministerio de Desarrollo Social. En este proyecto, las personas desplazadas comparten su rica herencia gastronómica mientras aprenden de las costumbres y cultura que les recibe y encuentran un espacio de protección y desarrollo personal. Por tanto, se combinan la cultura, la gastronomía y la acción social para demostrar que la cocina es una poderosa herramienta para la convivencia pacífica, la cohesión social, el diálogo intercultural y la integración. Esta iniciativa ha dado lugar a dos publicaciones de libros con recetas del mundo, que han tenido una gran difusión en el país⁴⁵.

4) La integración local durante la pandemia de COVID-19⁴⁶

La pandemia de COVID-19 ciertamente complejizó y dificultó la acogida de las personas desplazadas y puso a prueba a todos los países receptores. Por ello, es particularmente destacable la inclusión de estas personas en las respuestas estatales de prevención, contención y mitigación de la pandemia, tales como la entrega de asistencia humanitaria, bonos para trabajadores informales, independientes y desempleados, suspensión de desalojos y de pagos de servicios, programas de facilitación tecnológica para clases virtuales de niños y niñas, entre otros.

Incluso se desarrollaron programas especiales para las personas migrantes y refugiadas, tales como (i) acceso al sistema nacional de salud para personas que dieron positivo a la COVID19 e inclusión en los planes nacionales de vacunación, tratamientos y testeos (como en Argentina, Costa Rica, México, Panamá, Perú, Uruguay y Venezuela); (ii) facilitación de revalidación de títulos para personas refugiadas y solicitantes que son profesionales de la salud (como en Chile y México) e incorporación en el sistema de salud pública de médicos y médicas venezolanos (como en Argentina); (iii) instalación de centros de aislamiento temporal y albergues temporales (como en Brasil, Colombia —CAS Tienditas en el Norte de Santander⁴⁷—, Ecuador y México⁴⁸); o (iv) dispositivos especiales con apoyo transitorio en zonas fronterizas con condiciones de bioseguridad (como en Colombia⁴⁹).

44 Información disponible en <http://mimesaestumesa.cl/>

45 La primera versión *Mi Mesa es tu Mesa* ganó el premio Gourmand en la categoría «libro de cocina migrante» en 2022. Más información disponible en <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/chile-libro-mi-mesa-es-tu-mesa-gana-el-premio-gourmand-2022-en-la>

46 Para mayores detalles acerca de estas medidas, ver *Segundo Informe Trienal de Progreso del Plan de Acción de Brasil 2018-2020*, disponible en: <https://www.acnur.org/media/segundo-informe-trienal-de-progreso-del-plan-de-accion-de-brasil-2018-2020>

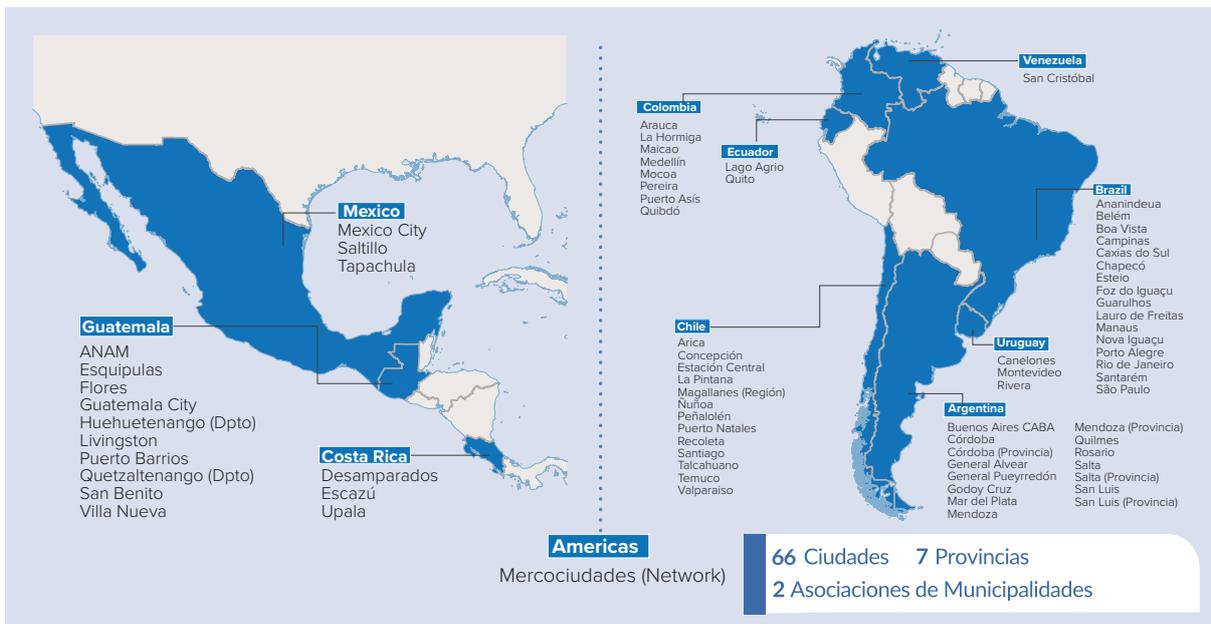
47 El Centro de Atención Sanitaria Tienditas (CAST) —ubicado en Norte de Santander, municipio de La Parada (Villa del Rosario), que comparte frontera con la población de San Antonio Estado Táchira (Venezuela)— fue una estación de salud abierta en 2020, en el contexto de la pandemia de COVID-19. En ella, las personas migrantes de Venezuela podían tener una estancia de hasta 48 horas antes de retornar a su país. La idea es que las personas pudieran permanecer en las instalaciones en condiciones de dignidad, que fueran sujetas de un filtro sanitario, y que tuvieran acceso a un kit sanitario. Asimismo, se realizaba una revisión de las condiciones físicas de mujeres, niñas, niños y demás personas que habían caminado entre 15 y 20 días hasta llegar a la frontera desde diferentes países de Suramérica y de ciudades del interior de Colombia. Cada persona que llegaba era identificada plenamente —con nombres, apellidos y documento de identidad— para trabajar con las autoridades de seguridad en la llegada organizada de todos los migrantes. La iniciativa ermitió superar condiciones críticas, pues, en un momento determinado, más de 1.000 ciudadanos venezolanos con intención de retorno permanecieron aglomerados sobre la Autopista Internacional, cercana al puente Internacional Simón Bolívar, en plena frontera y sin condiciones de bioseguridad para controlar la eventual propagación de la pandemia. Para poder atender —a escala y de manera ordenada— el ingreso y egreso de las personas a las CAST, se realizó una importante articulación entre las entidades territoriales, nacionales y organismos internacionales socios del proyecto, incluidos el ACNUR y la OIM. Las actividades de coordinación involucraron tanto al departamento Norte de Santander, como a los otros 31 departamentos del país, y principalmente las ciudades de Cali, Bogotá, Bucaramanga, Medellín, hasta la frontera entre el departamento de Nariño y el vecino país de Ecuador, desde donde aún arriban migrantes. La participación de las autoridades territoriales en cada caso se materializó en una gestión articulada para la disposición de recursos económicos y humanos para la viabilidad y el sostenimiento de los espacios de apoyo en la ruta de los migrantes caminantes. Las alianzas público-privadas también fortalecieron los esfuerzos para la atención, incluido con organizaciones de la iglesia católica. Más información disponible en ACNUR, *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, 2023, op.cit., página 83.

48 *Protocolo para la atención humanitaria de emergencia a personas migrantes y/o sujetas de protección internacional, albergues o campamentos temporales*, Ciudad de México, cuya descripción se puede encontrar en ACNUR, *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, 27 de abril de 2023, página 84, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/644c3e334.html>. Este proyecto fue inicialmente implementado en 2018-2019, en el contexto de las caravanas de migrantes que acudieron a las fronteras de México, una experiencia que luego permitió implementarlo en el marco del COVID-19. Se trata de una estrategia de acompañamiento y ayuda humanitaria para las personas en tránsito que brinda atención en su recepción inicial (incluidos servicios de salud y alimentación), además de facilitar la estancia en la ciudad.

49 *CAS Tienditas en el Norte de Santander*, cuya descripción se puede encontrar en ACNUR, *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, página 83.

3.2.2. Ciudades solidarias

En las Américas, desde hace décadas, la mayoría de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas internas ha vivido en zonas urbanas o periurbanas. En este contexto, las ciudades han estado en la primera línea de la acogida, protección e integración de personas refugiadas y migrantes; y el rol de las autoridades ha sido fundamental para la aplicación de políticas que garanticen sus derechos, les permitan sobrevivir, integrarse y prosperar. En atención a ello, el *Plan de Acción de México 2004-2014* desarrolló el programa **Ciudades solidarias**, lo cual fue recogido por el Plan de Acción de Brasil. El programa busca promover y reconocer los esfuerzos existentes de los gobiernos locales dirigidos a mejorar la protección e integración de las personas desplazadas⁵⁰.



Las **Ciudades solidarias** se fortalecieron de manera excepcional a lo largo de la década: mientras **al 2014 eran menos de una decena, al año 2023 se ha alcanzado 71 ciudades solidarias**, incluida la asociación de **dos municipios y siete provincias**⁵¹. A lo anterior se suman acuerdos de colaboración con la Confederación Nacional de Municipios de Brasil, que incluye a más de 5.500 municipios, así como con la Asociación Nacional de Municipalidades de Guatemala (ANAM), que cuenta con 9 sedes regionales.

El proceso de desarrollo de las ciudades solidarias a lo largo de la década fue fuertemente sostenido por la cooperación y el intercambio entre autoridades locales a nivel regional. Así, en mayo de 2016, la Municipalidad de Porto Alegre, en **Brasil**, acogió la primera reunión regional de *Ciudades campeonas* en integración local y, en agosto de 2016, la Municipalidad de Quilicura, en Chile, organizó un seminario internacional sobre *Migrantes y refugiados: derechos humanos y gobiernos locales*. Ambos eventos mejoraron el intercambio de información y la coordinación sobre recepción, integración e inclusión.

En 2019, representantes de los gobiernos locales de ciudades de Argentina, Chile y Uruguay se reunieron para compartir buenas prácticas e información para responder de manera innovadora a las necesidades de inclusión de personas refugiadas en entornos urbanos. Las ciudades se comprometieron con la promoción de la inclusión socioeconómica y con la **ampliación de la Red de las Ciudades Solidarias**.

En 2020, un Primer Encuentro Nacional de las **Ciudades solidarias** de Argentina contó con la participación de 19 gobiernos locales bajo la temática *Responsabilidad compartida: hacia un nuevo pacto solidario para el acceso a los*

50 La iniciativa fue renovada mediante un mecanismo de premios y distinciones del ACNUR, según el cual los gobiernos locales —ciudades, municipios y provincias— que están oficialmente reconocidos como *Ciudades solidarias* reciben un sello oficial. La iniciativa ha desarrollado una herramienta de autoevaluación dirigida a brindar diagnósticos y priorización en tema de políticas públicas relacionadas con la inclusión. Este marco de referencia fue desarrollado sobre diez criterios básicos que se basan en diversos aspectos de la integración local, la columna vertebral del marco de **Ciudades solidarias**. Información detallada sobre el programa de **Ciudades solidarias** y sus buenas prácticas se puede encontrar en <https://www.acnur.org/que-hacemos/construir-un-futuro-mejor/ciudades-solidarias>

51 Información disponible en <https://reporting.unhcr.org/cities-solidarity-americas-spanish>



Brasil. Una artesana warao participa en un taller de generación de ingresos. © ACNUR/Felipe Inaldo

derechos económicos, sociales y culturales de las personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas y otras personas con necesidades de protección internacional, en contextos urbanos; asimismo, se acordó el establecimiento de la **Red de las Ciudades Solidarias de Argentina**. El mismo año, Uruguay celebró su Primer Encuentro Nacional con la participación de cinco gobiernos locales: Canelones, Maldonado, Montevideo, Rivera y Rocha; en ese momento, se convino el establecimiento de la **Red de las Ciudades Solidarias de Uruguay**.

Por otra parte, a nivel de iniciativas globales, un gran número de ciudades, provincias y regiones de Latinoamérica firmaron la **Declaración de Solidaridad #ConLosRefugiados**⁵², que convoca a autoridades locales de todo el mundo⁵³ que trabajan para promover la inclusión, apoyar a las personas refugiadas y unir a las comunidades.

Como es de esperarse ante tal cantidad de ciudades formal y efectivamente comprometidas con la solidaridad, las buenas prácticas a lo largo de la década fueron innumerables —a menudo innovadoras y con gran alcance e impacto en materia de integración local y fomento de la coexistencia pacífica—. Así, por ejemplo⁵⁴, se pueden mencionar, en Chile, la nueva normativa migratoria⁵⁵ que se vino a sumar al *Sello migrante*, que hoy cuenta con 98 municipios inscritos⁵⁶; el **Programa Integración Local (PIL)** o el **Programa de reubicación e inserción laboral** en 11 ciudades de México; y el **Programa de Interiorización en Brasil**, una de las principales estrategias de la **Operación Acogida**⁵⁷.

52 Más información disponible en <https://www.unhcr.org/withrefugees/es/ciudades/>.

53 Hay ciudades en todo el mundo que están ayudando a las personas desplazadas a rehacer sus vidas; se trata de las **Ciudades de Luz**, más información en <https://www.acnur.org/ciudades-de-luz>

54 Las buenas prácticas que se refieren en este informe son no afectan las otras que fueron, por ejemplo, destacadas en los dos informes trienales de progreso anteriores, en el reciente informe del ACNUR sobre integración en las ciudades (ACNUR, *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, 27 de abril de 2023, op. cit.) o el *reporte sobre buenas prácticas en las ciudades de Brasil, detalladamente expuestas en el reciente informe publicado por ACNUR* (disponible en <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Ciudades-Solidarias-Brasil.pdf>).

55 La nueva ley migratoria de Chile (*Ley núm. 21.325 de 2021, de Migración y Extranjería*) ha incorporado una serie de disposiciones que aluden al rol de los gobiernos locales en materia de política migratoria, incluida la participación de municipalidades en el Consejo de Política Migratoria.

56 El programa de *Sello migrante* fue creado por el gobierno de Chile en 2015 y cuenta hoy con 98 municipios inscritos, 38 municipios certificados y 9 municipios revalidados. Este programa destaca por la articulación que permite con el gobierno central; además, se trata de un reconocimiento que se entrega a través del Servicio Nacional de Migraciones (SNM) a municipalidades que desarrollan planes, programas y acciones tendientes a la inclusión de la población migrante. Para otorgarlo, se basa en estándares de inclusión y no discriminación inspirados en un enfoque de derechos. Para un análisis detallado del *Sello migrante* en Chile y sus resultados concretos, ver ACNUR, *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, 27 de abril de 2023, página 34, y 52 y siguientes, disponible en <https://www.refworld.org/docid/644c3e334.html>

57 Ver la nota anterior.

Las ciudades solidarias en Brasil y el ejemplo de Sao Paulo

Destacan en ciudades de Brasil las iniciativas de institucionalizar las políticas locales por medio de la adopción de normativas específicas. Por ejemplo, São Paulo y Florianópolis son las únicas ciudades que poseen leyes municipales que establecen una política municipal para migración y refugio, mientras que la ciudad de São Paulo⁵⁸ y los estados de Río de Janeiro y de Amazonas tienen planes locales de atención a refugiados y migrantes⁵⁹.

En particular, con la participación del Consejo Municipal de Migrantes, la *Coordinación de Políticas para Inmigrantes y Promoción del Trabajo Decente de la Ciudad de São Paulo*, creada por ley en 2013, elaboró en 2014 un servicio específico de atención a migrantes: el Centro de Referencia y Atención a Inmigrantes (CRAI Oriana Jara⁶⁰); y, en 2020, el *Plan de política municipal de inmigrantes*. Finalmente, el ACNUR ha destacado que Ananindeua es una de las ciudades más solidarias para refugiados y migrantes en Brasil.

La Secretaría Municipal de Ciudadanía, Trabajo y Asistencia Social desarrolla iniciativas para promover el acceso a los derechos de la población indígena warao, en forma de contratos de trabajo para intérpretes y mediadores cultural en el Centro de Referencia de Asistencia Social⁶¹.

Cabe destacar el acuerdo regional estratégico suscrito en 2022 por el ACNUR y la Red de Mercociudades⁶² en Montevideo, Uruguay. Este acuerdo busca facilitar la incorporación de los gobiernos locales que integran esa red (Red de Mercociudades) a la iniciativa de **Ciudades solidarias**, con lo cual se promueven acciones para garantizar la protección y la inclusión socioeconómica. El acuerdo también pretende desarrollar estrategias para facilitar el acceso a políticas, programas y servicios, así como promover el intercambio de buenas prácticas, construir capacidades y facilitar la concientización entre los funcionarios⁶³.

De las doce ciudades que hubo en un inicio, en la actualidad, las Mercociudades es la red más importante de Suramérica, pues reúne 375 ciudades de diez países del continente (Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Paraguay, Perú, Ecuador, Uruguay y Venezuela), en donde conviven más de 120 millones de personas; a estas ciudades se les suman dos estados asociados de Brasil (Minas Gerais y São Paulo) y dos provincias asociadas de Ecuador (Tungurahua y Pichincha)⁶⁴.

Finalmente, a nivel regional, cabe destacar la iniciativa **Ciudades incluyentes, comunidades solidarias**⁶⁵, apoyada

58 En particular, la ciudad de São Paulo fue desarrollando y fortaleciendo su política de integración a lo largo de los años. Para conocer el desarrollo de esta buena práctica, ver ACNUR, *Recepción e integración de personas migrantes y refugiadas en ciudades de las Américas*, op.cit., páginas 32 y 33.

59 ACNUR lanzó un informe sobre **Ciudades solidarias** en Brasil en 2023, el cual describe 27 buenas prácticas de 17 administraciones municipales que promueven acciones para la integración de las personas refugiadas en cinco ejes temáticos: vivienda, protección, responsabilidad compartida, educación e integración local. Información disponible en <https://reporting.unhcr.org/cities-solidarity-americas-spanish> y, en portugués, en: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2022/05/Relatorio-Cidades-Solidarias-Brasil.pdf>

60 El CRAI ofrece apoyo especializado y multilingüe a migrantes; se enfoca en la orientación en regularización migratoria y acceso a derechos sociales, orientación de servicios legales y sociales, así como el envío de denuncias por violaciones de derechos humanos. De noviembre de 2014 a octubre de 2019 el CRAI ha atendido a 11.834 migrantes y refugiados. Al respecto, ver https://www.prefeitura.sp.gov.br/cidade/secretarias/direitos_humanos/imigrantes_e_trabalho_decente/crai/

61 <https://reporting.unhcr.org/cities-solidarity-americas-spanish>

62 Como se indica en su página web, las Mercociudades nacieron en 1995 inspiradas por una integración regional diferente, respetuosa de la diversidad y con vocación de construir una ciudadanía participativa y sin fronteras. "27 años después, somos una de las más importantes redes de gobiernos locales de América del Sur y un referente destacado en los procesos de integración regional. *Potenciar la identidad y la integración regional para asegurar el desarrollo de las ciudades y el bienestar en Sudamérica*". La red cuenta entre sus unidades temáticas la de Derechos Humanos y Migraciones. Más información disponible en <https://mercociudades.org/>

63 Las Mercociudades tienen entre sus unidades temáticas la de derechos humanos y migraciones, comisión desde la cual los derechos no son pensados tan solo como un límite a la opresión y al autoritarismo, sino como un marco conceptual para orientar el proceso de formulación, implementación y evaluación de las políticas públicas, y como una guía respecto de las obligaciones de los Estados, el alcance de la participación social y los mecanismos de identificación, denuncia y responsabilidad que se necesitan a nivel local y regional. Todo esto conlleva repensar los derechos desde una mirada integral y considerar el diseño de políticas públicas con perspectiva en derechos. En el Día Mundial del Refugiado de 2022, la unidad de derechos humanos emitió un pronunciamiento manifestando la necesidad de trabajar de manera conjunta con los diferentes actores regionales en una unidad sudamericana de gobiernos locales que pueda tener una participación activa en la gobernanza de las políticas de asilo, al tiempo que reconocemos la necesidad de desarrollar acciones globales tendientes a continuar en el camino de la protección de la integridad de las personas solicitantes de asilo. Mayor información en <https://mercociudades.org/mensaje-de-mercociudades-en-el-dia-mundial-del-refugiado/> y en <https://reporting.unhcr.org/cities-solidarity-americas-spanish>.

64 <https://mercociudades.org/ciudades-miembro/>

65 <https://ciudadesincluyentes.org/>

por la Unión Europea, que se materializa a través de una alianza estratégica entre el ACNUR, la OIM y el Programa de Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos (ONU-Habitat). Esta iniciativa busca implementar acciones innovadoras desde una perspectiva de atención y protección a personas refugiadas y migrantes, así como fomentar la integración socioeconómica, la gobernanza migratoria y la planificación hacia un desarrollo urbano inclusivo. En este sentido, trasciende el contexto de la atención humanitaria y, a su vez, genera un nexo con los factores de integración de la población de refugiados y migrantes con vocación de permanencia en las comunidades de acogida, con especial atención en el potencial y las necesidades específicas de las mujeres y de las personas con discapacidad. Este proyecto, con alcance multiescalar en tres niveles (nacional, local e intraurbano), se está implementando en nueve ciudades piloto de seis países de América Latina y el Caribe⁶⁶.

3.2.3. Reasentamiento solidario y otras soluciones

El programa de **Reasentamiento solidario** representó uno de los componentes más significativos del *Plan de Acción de México* de 2004, pues apela a los principios de solidaridad internacional y responsabilidad compartida al interior de la región en beneficio de refugiados latinoamericanos. Más tarde, fue retomado por el PAB desde una perspectiva más amplia, en la medida que los programas de reasentamiento son una herramienta clave para la protección y la búsqueda de soluciones para casos en situación de mayor vulnerabilidad. Estos programas son también una muestra particular de solidaridad y responsabilidad compartida con los países que acogen números crecientes de personas refugiadas.

En los últimos años, a nivel global y regional, se fueron desarrollando las **vías complementarias de admisión**, que son vías seguras y reguladas para ofrecer a las personas refugiadas una estancia legal en un tercer país, donde sus necesidades de protección internacional son atendidas⁶⁷. Las vías complementarias son adicionales a la solución del reasentamiento y no sustituyen la protección que se da a las personas refugiadas bajo el régimen de protección internacional, sino que lo complementan y sirven como una expresión importante de solidaridad global, cooperación internacional y una contribución a un reparto de responsabilidades más equitativo⁶⁸.

Una característica particular de las vías complementarias es que las personas refugiadas pueden acceder a ellas directamente, partiendo de información de acceso público y usando mecanismos administrativos existentes. Por tanto, las personas refugiadas pueden encontrar sus propias soluciones. En la década en estudio, los Estados de la región fueron creando y desarrollando estas vías como una respuesta pragmática a las complejidades de los flujos mixtos, de los flujos migratorios y del desplazamiento forzado masivo, de manera paralela a sus sistemas de determinación de la condición de refugiado. Estas vías responden al objetivo 2 del Pacto Mundial sobre los Refugiados, que innova en materia de soluciones duraderas, incluida una atención específica a la reunificación familiar.



Algunos países de la región desarrollaron, a lo largo de la década, programas de reasentamiento y diversas vías complementarias de admisión. En muchos casos, estas iniciativas tuvieron el apoyo de la comunidad internacional

⁶⁶ Los seis países son: Colombia, Ecuador, Panamá, Perú, República Dominicana y Trinidad y Tobago.

⁶⁷ ACNUR, *Vías complementarias para la admisión de refugiados en terceros países. Consideraciones clave*, abril de 2019, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5db1e0b74.html>.

⁶⁸ Más información disponible en <https://www.acnur.org/vias-complementarias> y www.resettle.org



Una mujer venezolana trabajando en un taller mecánico en Salta, Argentina. © ACNUR/Gianni Bulacio

—principalmente a través del ACNUR— y se enmarcaron en las iniciativas globales impulsadas por el ACNUR en los últimos años.

En efecto, los avances en la región se vieron alentados y fortalecidos por la Iniciativa Global sobre Reasentamiento Sostenible y Vías Complementarias (CRISP⁶⁹, por sus siglas en inglés), herramienta que fue crucial para implementar las acciones identificadas en la estrategia trienal (2019-2021) sobre reasentamiento y vías complementarias y que está contemplada en el *Pacto Mundial sobre Refugiados* de 2018⁷⁰. La fase siguiente al CRISP inició en 2022, mediante la publicación de la *Hoja de ruta para 2030: soluciones en terceros países para personas*

*refugiadas*⁷¹, que se enfoca en la transición de la cimentación a la implementación y ampliación del alcance de las soluciones que impliquen a terceros países, bajo los principios rectores de protección, soluciones duraderas, distribución de cargas y responsabilidades, adición de vías complementarias, no discriminación y unidad familiar.

Adicionalmente, hasta el año 2019, el **Mecanismo de Apoyo Conjunto para Países de Reasentamiento Emergentes** (ERCM, por sus siglas en inglés), una iniciativa conjunta de ACNUR y OIM que inició en 2016⁷², permitió consolidar programas sostenibles de reasentamiento centrados en la protección y seguir apoyando las capacidades de varios países de la región para acoger e integrar adecuadamente a las personas refugiadas reasentadas. La gran mayoría de los países del Cono Sur que implementaron programas de reasentamiento recibieron apoyo de esta iniciativa, con una fuerte asesoría técnica del ACNUR⁷³.

1) Programas tradicionales de reasentamiento

En complemento al **Programa Siria**, que se analiza más adelante, Argentina implementó su programa de *Reasentamiento GROW*⁷⁴, mediante el cual 16 personas sirias (5 mujeres y 11 hombres) llegaron al país en abril de 2022. Brasil, por su parte, entre 2014 y 2019, desarrolló numerosos programas de reasentamiento que beneficiaron a 113 personas de diversas nacionalidades latinoamericanas y también extracontinentales (provenientes de Afganistán, Sri Lanka y ⁷⁵). El último programa realizado en 2019 fue fundamentalmente financiado por el Estado de

69 Más información disponible en www.resettle.org.

70 Así, por ejemplo, el CRISP fue fundamental para que el ACNUR pudiese desarrollar actividades para la recepción e integración local de personas refugiadas afganas en Brasil en 2021 y 2022.

71 Más información disponible en <https://www.acnur.org/reasentamiento> y en https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2022-08/Third_Country_Solutions_for_Refugees_-_Roadmap_2030.pdf

72 Más información disponible en <https://reliefweb.int/report/world/iom-unhcr-support-resettlement-refugees-south-america> y en <https://resettle.org/>

73 Los avances de la región en materia de mecanismos de protección temporal se desarrollan en el Capítulo II de este informe (Protección), sección 2.2.4., en el acápite sobre protección complementaria y otros mecanismos de protección temporal; y las medidas adoptadas por países de Latinoamérica y el Caribe para la protección de personas desplazadas en razón de desastres naturales, se desarrollan en el Capítulo VII de este informe, sección 7.4, que trata sobre cooperación regional.

74 El programa GROW, iniciado en 2020 por el ACNUR, tiene por cometido alentar soluciones en terceros países para personas refugiadas y promover los empeños del ACNUR con el sector privado para impulsar el apoyo social y financiero destinado a las personas refugiadas. Mayor información disponible en https://resettle.org/sites/default/files/2022-03/CRISP%20Newsletter_Spanish_Issue%203.pdf

75 En 2014 fueron reasentadas 27 personas colombianas, una afgana, una siria, once ecuatorianas y cinco srilankesas; en 2015, diez personas colombianas y una siria; en 2016, 31 personas colombianas; en 2017, dos cubanas; y, en 2019, en el marco del PTA, 21 salvadoreñas y tres hondureñas. Cabe observar que, desde el inicio del programa **Reasentamiento solidario** previsto en el *Plan de Acción de México*, entre 2005 y 2019 Brasil reasentó a cerca de 683 personas refugiadas (más de 500

Brasil y se realizó en el marco del **Mecanismo de Protección en Tránsito** (PTA, por sus siglas en español)⁷⁶.

En 2017, Chile retomó sus programas de reasentamiento tradicional; de hecho, recibió a 66 personas (14 familias) refugiadas sirias provenientes del Líbano⁷⁷. En el mismo sentido, en 2014, Uruguay desarrolló un *Programa de reasentamiento de personas sirias*, que permitió la llegada de 42 personas. A esto vino a sumarse el *Programa de reasentamiento rural*, implementado en el marco del PTA, que entre 2018 y 2020 benefició a 35 personas provenientes de El Salvador, Guatemala y Honduras, pues les dio acceso al empleo y a una vivienda decente en cooperación con el ACNUR, la sociedad civil, el sector privado y las comunidades de acogida. Finalmente, entre 2021 y 2022, Uruguay reforzó su *Programa de reasentamiento* con apoyo del CRISP; con este programa recibió a tres personas de nacionalidad venezolana en 2021 y a cuatro personas de nacionalidad venezolana y afgana en 2022.

2) El mecanismo de protección en tránsito

En 2016, Costa Rica adoptó el **Mecanismo de Protección en Tránsito (PTA, por sus siglas en inglés)**, un mecanismo de evacuación humanitaria de los países del norte de Centroamérica para facilitar el tránsito de personas con necesidades de protección internacional hacia un tercer país. El PTA se fue extendiendo a lo largo de los años, incorporando al Norte de Centroamérica. Este programa, que comenzó como piloto en El Salvador en julio de 2016, entró en pleno funcionamiento en Guatemala y Honduras en 2018.

El PTA comenzó con Estados Unidos, Australia y Canadá como países receptores, a lo cual se sumaron Brasil⁷⁸, Uruguay, Costa Rica, que sigue siendo el país de tránsito. Así, desde los inicios del PTA en el año 2016 a septiembre 2023, habían sido reasentadas 815 personas reasentadas de nacionalidad salvadoreña, 417 de nacionalidad guatemalteca y 304 personas de nacionalidad hondureña, a lo cual se sumaron, en 2022, una persona originaria de la República Democrática del Congo y una de nacionalidad costarricense (la suma total es de 1.538 personas reasentadas desde que inició el programa).

3) Visas humanitarias y otras vías complementarias

Destaca en Argentina el **Programa Siria**. Iniciado en 2014, se trata de un mecanismo de visado humanitario con esquema de recepción a través de patrocinio comunitario⁷⁹ que implicó un esfuerzo conjunto de las autoridades nacionales, gobiernos locales, donantes y comunidades de acogida. En 2019, fue reformado⁸⁰ para su fortalecimiento, inspirándose en buenas prácticas de otros países y de otras regiones. Argentina recibió de este modo a 460 personas de nacionalidad siria entre 2014 y septiembre del 2023, gracias al apoyo de 247 comunidades receptoras.

Adicionalmente, en el marco de la *Disposición 417/2022*, Argentina otorgó residencias humanitarias a 158 personas ucranianas (96 mujeres y 62 hombres) desde febrero de 2022 a junio de 2023. Asimismo, con el apoyo del ACNUR y en cumplimiento de la vía complementaria establecida en el artículo 23.m de la *Ley de Migraciones 25.871*, cuatro hombres eritreos se beneficiaron de visados humanitarios en 2021 y cuatro personas afganas (tres mujeres y un hombre) lo hicieron en 2022.

Visas humanitarias en Brasil

La nueva *Ley de Migración* de 2017 incorporó la visa de acogida humanitaria para permitir la acogida

de ellas de nacionalidad colombiana).

76 Sobre el PTA, ver el apartado siguiente.

77 Chile recibió a 66 personas sirias refugiadas en 2017, más información en <https://www.acnur.org/noticias/news-releases/chile-se-convierte-en-el-ultimo-pais-en-reasentar-refugiados-sirios>

78 En 2019, mediante el PTA, Brasil reasentó a 28 personas refugiadas de Centroamérica, con foco especial en mujeres y niños, niñas y adolescentes en riesgo.

79 Más información disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/stories/los-refugiados-sirios-se-benefician-de-las-nuevas-normas-argentinas-sobre-visas>

80 Más información disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/historias/acnur-celebra-los-avances-del-nuevo-marco-normativo-del-programa-siria>

de personas extranjeras que se encuentren en países en situación de grave o inminente inestabilidad institucional; conflicto armado; calamidad de gran magnitud; desastre ambiental; o grave violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, de acuerdo con un reglamento específico. Antes de la adopción del instrumento normativo, Brasil ya otorgaba acogida humanitaria a las personas haitianas (desde 2012) y sirias (desde 2013), pero la nueva ley institucionalizó el procedimiento, brindando mayor previsibilidad a los beneficiarios.

En la actualidad, el gobierno brasileño otorga visas de acogida humanitaria a:

- nacionales haitianos y apátridas afectados por calamidades de gran magnitud, desastres ambientales o la situación de inestabilidad institucional en la República de Haití⁸¹ (esta resolución representa un gran avance en las vías complementarias de protección internacional al reconocer la situación de calamidad de gran magnitud y desastre ambiental como motivos para otorgar acogida humanitaria);
- personas afectadas por el conflicto armado en Siria⁸²;
- nacionales afganos, apátridas y personas afectadas por la grave o inminente inestabilidad institucional, grave violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario en Afganistán (al respecto, Brasil es uno de los pocos países del mundo que mantiene una política activa de recepción de personas afganas y personas afectadas por la situación en ese país y el texto más reciente mejora la política brasileña al garantizar una estructura de acogida previa a la llegada efectiva de los afganos a Brasil, evitando su exposición a situaciones de gran vulnerabilidad)⁸³; y
- nacionales ucranianos y apátridas afectados o desplazados por la guerra en Ucrania⁸⁴.

A agosto 2023, se habían emitido 10.088 visados para personas afganas, 91.594 visados para personas haitianas, 1.532 visados para personas sirias y 191 visados para personas ucranianas.

4) Reunificación familiar

La reunificación familiar constituye una vía complementaria y un derecho que se materializa a través de procedimientos administrativos que garantizan que las familias de personas con estatuto legal —refugiadas y, en ocasiones, migrantes— que se encuentran fuera de los países de acogida se reúnan de manera segura con sus familiares. Los países de la región cuentan con más de 90 normas que reconocen y determinan los **requisitos para que las personas refugiadas puedan extender su estatuto a sus familiares**, así como para que otros extranjeros con estatus legal —muchos de los cuales tienen necesidades de protección internacional— puedan **acceder a los procedimientos de reunificación familiar**.

Al año 2023, la extensión del estatuto de persona refugiada se encuentra detallada en numerosas legislaciones de la región (como en Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, República Dominicana y Uruguay); también existen conceptos amplios de familia —como

81 Resolución continuamente renovada desde 2012. La Resolución Interministerial num.° 37, del 30 de marzo de 2023, válida hasta el 31 de diciembre de 2024, es la actualmente vigente. Se ha beneficiado a más de 90,000 personas haitianas. La Resolución representa un gran avance en las vías complementarias de protección internacional, al reconocer la situación de calamidad de gran magnitud y desastre ambiental como motivos para otorgar acogida humanitaria. Además de la concesión de visas por acogida humanitaria a las personas haitianas y apátridas, se adoptó la Resolución Interministerial núm.° 38, del 10 de abril de 2023 (válida hasta el 31 de diciembre de 2024), que facilita los procedimientos para la autorización de residencia previa y la respectiva concesión de visa temporal para reunificación familiar a nacionales haitianos y apátridas que tengan vínculos familiares en Brasil (hasta el segundo grado). Desde entonces, la documentación se analiza directamente por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, priorizando las solicitudes que involucran a mujeres, niños, ancianos, personas con discapacidad y sus grupos familiares.

82 Resolución continuamente renovada desde 2013. Actualmente vigente es la Resolución Interministerial num.° 9, del 8 de octubre de 2019, sin fecha de vigencia. Se ha beneficiado a cerca de 10,000 personas.

83 *Resolución Interministerial núm. 24*, del 3 de septiembre de 2021, posteriormente reemplazada por la *Resolución Interministerial núm. 42*, del 22 de septiembre de 2023, con vigencia hasta el 31 de diciembre de 2024.

84 *Decreto Interministerial núm. 36*, del 13 de marzo de 2023, válido hasta el 31 de diciembre de 2024. Ha beneficiado a cerca de 180 ucranianos, aunque se estima que más de 1.500 personas de ese país han llegado a Brasil, gracias a la exención de visa para estancias de hasta 90 días.

en Argentina, Brasil, Costa Rica, Colombia, Ecuador, México y Uruguay—, que permiten la posibilidad de que cónyuges o convivientes del mismo sexo apliquen a la extensión del estatuto de refugiado, así como a la reunificación familiar de otros estatutos legales.

En concreto, Uruguay ha consolidado un concepto amplio de familia, reconociendo a cónyuge o pareja, hijos menores de edad, hijos con discapacidad, padre o madre, suegros, hijo soltero mayor de edad, hermanos, tíos, abuelos y sobrinos. Destaca, asimismo, que en Brasil no es necesaria la comprobación de dependencia económica en los casos relativos al cónyuge o pareja, hijos/as propios o de la pareja hasta 18 años, nietos, madres, padres, abuelos, bisabuelos, hermanos que se encuentren estudiando⁸⁵.

Varios países cuentan con procedimientos de reunificación familiar regulados y en funcionamiento para los miembros de la familia de las personas refugiadas; en su gran mayoría, su gratuidad se establece de manera efectiva. Finalmente, en relación con el acceso a la información, Ecuador y México son los países que más canales de comunicación emplean para dar a conocer a las personas refugiadas los procesos de reunificación familiar o extensión de la condición de refugiado; por su parte, Costa Rica y Panamá han dispuesto números telefónicos gratuitos o la habilitación de mensajería por medio de aplicaciones comúnmente usadas, como WhatsApp y Telegram en Panamá⁸⁶.



Personas refugiadas y ecuatorianas estrechan lazos participando en un taller de artes en Quito. © ACNUR/Illaria Rapido Ragozzino

Visa humanitaria de ingreso para familiares de personas afganas refugiadas en Ecuador

Ecuador creó en febrero de 2023 una visa excepcional por razones humanitarias de carácter temporal, denominada VERHA, para la reunificación familiar de personas afganas reconocidas como refugiadas en Ecuador. Esta visa permite que los familiares puedan viajar al país y, una vez en él, inicien el proceso de reunificación familiar o presenten una solicitud de refugio individual. Respecto del procedimiento, la persona refugiada debe iniciarlo en Ecuador. En septiembre de 2023 ingresaron a Ecuador, desde Pakistán, las tres primeras personas afganas beneficiadas con esta visa.

En materia de consideraciones especiales para niñas, niños y adolescentes, Colombia expidió dos instrumentos, uno legal y otro de carácter administrativo, con los cuales ha flexibilizado los permisos de salida; además, ha fortalecido los mecanismos de búsqueda de familiares en casos de niñas, niños y adolescentes separados o no acompañados con el objetivo de dar viabilidad a la reunificación familiar⁸⁷.

Por su parte, mediante la reforma de la *Ley de Migración* y de la *Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político*, México estipuló que, una vez que tiene conocimiento de un niño o adolescente separado o no acompañado, el Instituto Nacional de Migración no puede llevar a cabo un proceso de deportación, sino que su

⁸⁵ En este caso el masculino es utilizado de manera genérica y abarca ambos sexos.

⁸⁶ Para la reunificación familiar, los países no solicitan a las personas peticionarias documentación apostillada o legalizada. En particular, en el caso de Argentina, en las situaciones en que el interesado no cuente con su documento de identidad, puede presentar una denuncia. En Bolivia, la legislación no enumera taxativamente los documentos que pueden ser considerados como pruebas de filiación, por lo que deja abierta la posibilidad de presentar cualquier información que demuestre los lazos familiares. Uruguay, por su parte, reconoció el documento de viaje del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) como un documento válido para viajar.

⁸⁷ La Resolución 0760, de 25 de mayo de 2016, expide el *Manual de Procedimientos del Proceso de Control Migratorio para la Unidad Administrativa Especial*, así como la *Tercera Guía de Control Migratorio de Niños, Niñas y Adolescentes*.

obligación es poner en conocimiento a los Sistemas para el Desarrollo Integral de la Familia que se encuentran a nivel municipal, estatal o federal y, al mismo tiempo, a las Procuradurías de Protección de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes, con el fin de que inicie el proceso de determinación del interés superior del NNA en base a su seguridad. En los casos que los Sistemas y las Procuradurías dentro del análisis realizado determinen la necesidad de protección del principio de unidad familiar, se solicitaría al INM que regularice la situación tomando en cuenta algunas condiciones.

Finalmente, es preciso tener en cuenta que en numerosos países —tales como Argentina, Bolivia, Brasil, Chile⁸⁸, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay— se reconoce la reunificación familiar para personas que no son refugiadas, pero tienen otro estatuto legal y, en ocasiones, el procedimiento se ha facilitado para algunas nacionalidades o personas apátridas, como en Brasil⁸⁹.

Como se puede observar, los países de la región han alcanzado, al año 2023, una sólida estructura jurídica y buenas prácticas en materia de reunificación familiar. Esto es totalmente coherente con el PAB, en la medida que son fundamentales esta solución duradera y este derecho de las personas refugiadas para alcanzar el bienestar y una integración efectiva de todas ellas. Asimismo, es una vía complementaria sustantiva en la medida que, al estar legislada y consagrada, entrega un estatuto permanente y, en consecuencia, ofrece una protección internacional efectiva.

3.3. Síntesis de los progresos de la década

A lo largo de la década, los países de la región lograron sustantivos avances en materia de soluciones, incluso a pesar de los impensados e imprevisibles desafíos que debieron enfrentar.

En efecto, aunque ya en 2014 el PAB planteaba que, en las condiciones que prevalecían en ese momento, la integración local era la solución que suponía más retos, esta dificultad se vio ciertamente acrecentada por los desplazamientos a gran escala al interior de la región, que impusieron desafíos sin precedentes a gran parte de los países. Los gobiernos y autoridades locales se enfrentaron a un abrupto aumento de población —generalmente en zonas urbanas—, cuya supervivencia depende de elementos básicos (como alimentación, vivienda, salud), lo que se traduce en exigencia de los servicios públicos en todas sus dimensiones. Además, algunas comunidades de acogida reaccionaron de manera hostil y, a veces, xenófoba ante estas nuevas llegadas, pues se vieron afectadas por la presencia masiva de personas de distinta cultura.

Finalmente, la pandemia de COVID-19 puso a prueba a todos los Estados, incluidas sin lugar a dudas las políticas de integración local. A pesar de ese contexto particularmente desafiante, los países de la región lograron avances sobresalientes a lo largo de la década; estos se detallan a continuación.

- En materia de **integración local**, resalta el acceso a la seguridad social en algunos países y, en particular, el programa inclusivo de la Caja del Seguro Social iniciado por Costa Rica en 2019 en colaboración con el ACNUR.
- **El acceso a la salud pública y gratuita** se volvió casi transversal en la región, lo cual generalmente se mantuvo en tiempos de pandemia para la población extranjera. Los Estados garantizaron el derecho a la educación progresivamente hasta que esto se convirtió en una buena práctica regional

88 Chile incorporó este derecho a su nueva normativa migratoria para personas extranjeras residentes: *Ley 21.325 Ley de Migración y Extranjería*, "Artículo 19.- Reunificación familiar. Los residentes podrán solicitar la reunificación familiar con su cónyuge o con aquella persona que mantenga una relación que, de conformidad con el derecho aplicable, produzca efectos equivalentes al matrimonio, padres, hijos menores de edad, hijos con discapacidad, hijos solteros menores de 24 años que se encuentren estudiando y menores de edad que se encuentren bajo su cuidado personal o curaduría, debiendo el Estado promover la protección de la unidad de la familia. Las solicitudes de reunificación familiar de niños, niñas y adolescentes con extranjeros residentes se tramitarán de manera prioritaria.", normativa que, si bien se promulgó y publicó en 2021, entró en vigor en 2022, disponible en <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>.

89 En Brasil, además de la concesión de visas por acogida humanitaria a las personas haitianas y apátridas (ver recuadro, supra), se adoptó la *Resolución Interministerial núm. 38*, del 10 de abril de 2023 (válida hasta el 31 de diciembre de 2024), que **facilita los procedimientos para la autorización de residencia previa y la respectiva concesión de visa temporal para reunificación familiar a nacionales haitianos y apátridas** que tengan vínculos familiares en Brasil (hasta el segundo grado). Desde entonces, la documentación se analiza directamente por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, priorizando las solicitudes que involucran a mujeres, niños, personas mayores, personas con discapacidad y sus grupos familiares.



En 2022, personas refugiadas participaron en el carnaval de Rio de Janeiro, Brasil. © ACNUR/Ruben Salgado Escudero

transversal (al respecto, destacan los mecanismos de facilitación del reconocimiento de títulos y certificados académicos, elemento fundamental para disminuir las barreras de acceso al mercado laboral formal, así como para reconocer a las personas desplazadas en la dignidad de su bagaje cultural y conocimientos).

- **El derecho al trabajo** fue progresivamente garantizado en gran parte de los países de la región, y se desarrollaron novedosos programas, como el programa de reubicación interna (México) y el proceso de interiorización en el marco de la Operación Acogida (Brasil). Asimismo, surgieron algunas iniciativas puntuales, aunque muy relevantes, de colaboración gubernamental con el sector privado, y en algunos países se potenció el acceso a la vivienda, algo que es muy significativo al implicar una importante inversión de recursos.
- En materia de **documentación segura y de calidad** hubo avances sustantivos con características que permiten garantizar la confidencialidad, disminuir las posibilidades de discriminación y permitir el acceso a servicios: esta materia es posiblemente una de aquellas en que la década de implementación del PAB fue la más significativa, en la medida que en el 2014 muchos países aún tenían documentación precaria.
- Respecto de la dimensión sociocultural de la **integración local**, a menudo con el apoyo del ACNUR y de otros organismos internacionales, los países desarrollaron programas e iniciativas para fortalecer la convivencia pacífica, disminuir la xenofobia, mitigar la discriminación y fortalecer la interculturalidad (en esta área hubo numerosas buenas prácticas, todas ellas innovadoras, creativas y de significativo impacto).
- Respecto de las **Ciudades solidarias**, el avance en la década fue excepcional: mientras al año 2014 las ciudades solidarias eran menos de una decena, al finalizar la implementación del PAB, se cuenta con 71 ciudades solidarias, incluida la asociación de dos municipios y siete provincias. Esto es particularmente importante en la medida que el PAB relevó especialmente el rol crucial de las autoridades locales en una integración efectiva, mediante programas e iniciativas de acceso a derechos que permitan una sobrevivencia digna, la identificación y abordaje de las necesidades específicas o el indispensable fortalecimiento de la convivencia pacífica. Además, el desarrollo de las redes de ciudades solidarias fue un

ejemplo de intercambio de buenas prácticas, cooperación regional y solidaridad a través del continente (en ese sentido, destaca el liderazgo de la ciudad de São Paulo y el desarrollo de buenas prácticas ejemplares). Por otra parte, en los últimos años se fortalecieron dos iniciativas que complementan el programa de **Ciudades solidarias** del PAB: la Red de Mercociudades (con el apoyo del ACNUR) y la iniciativa Ciudades Incluyentes - Comunidades Solidarias (con el apoyo de la Unión Europea a través de una alianza estratégica entre el ACNUR, la OIM y ONU Habitat).

- Tratándose de **Reasentamiento solidario**, durante los primeros años de implementación del PAB, Brasil, Argentina, Uruguay y Chile mantuvieron programas tradicionales de reasentamiento que beneficiaron tanto a personas refugiadas de la región (principalmente provenientes de Guatemala, el Salvador y Honduras) como a personas refugiadas extracontinentales (provenientes de Siria, Afganistán y Sri Lanka). Este ejemplo de solidaridad y de distribución de la carga compartida, en total armonía con los principios inspiradores del PAB y luego recogidos por el *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, fue reconocido a nivel global.
- Una buena práctica sobresaliente fue la creación, en 2016, del Mecanismo de Protección en Tránsito (PTA). Creado por Costa Rica en colaboración con el ACNUR, se trata de un modelo de evacuación humanitaria que facilita el tránsito por Costa Rica de personas que necesitan protección internacional —desde países del norte de Centroamérica hacia un tercer país seguro). Al año 2023, y desde los inicios de este programa en 2016, se cuenta 1.538 personas se han beneficiado del programa.
- En los últimos años, en armonía con iniciativas derivadas del *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, como el CRISP, los países de la región comenzaron a desarrollar vías complementarias de admisión. Esta solución alternativa y pragmática se implementó bajo diversas modalidades, a veces innovadoras, lo que permitió aumentar las soluciones duraderas en la región, de manera efectiva y además coherente con las capacidades de los Estados.
- Se desarrollaron, además, otras **vías complementarias** en diversas modalidades (inclusive visas humanitarias y mecanismos híbridos de reasentamiento, como el patrocinio comunitario), generalmente para personas provenientes de países en conflicto como Siria, Haití, Afganistán o Ucrania.
- Tratándose de **reunificación familiar**, al año 2023 la inmensa mayoría de los países latinoamericanos ya tiene reconocido este derecho en sus legislaciones para las personas refugiadas y, con un alto alcance, para otras personas desplazadas o migrantes con estatuto regular. En esta área se desarrollaron buenas prácticas notables, como el reconocimiento de las parejas del mismo sexo en el concepto de familia, el fortalecimiento de los mecanismos de información, y la facilitación de las vías de admisión e ingreso al país. En este contexto, además, algunos países desarrollaron normativas, políticas y procedimientos para identificar y atender las necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes, y determinar su interés superior.

En suma, sin perjuicio de la indudable complejidad y dificultad que representó el desarrollo de soluciones duraderas a lo largo de la década, los países lograron tener avances significativos mediante el desarrollo de legislaciones, políticas, y prácticas que permitieron fortalecer la integración de las personas refugiadas y otras soluciones duraderas. En este contexto, los elementos y herramientas propuestos por el PAB resultaron apropiados y eficaces para fortalecer las soluciones: contar con políticas públicas y un marco jurídico y económico apropiado para promover la integración local de las personas refugiadas, fortaleciendo el papel central del Estado, el rol fundamental de las autoridades locales a nivel municipal, de las comunidades de acogida, de la propia población refugiada, del sector privado, la sociedad civil, la cooperación internacional a través del ACNUR, así como la asistencia de otros organismos internacionales o regionales, incluso de desarrollo y financiación.

En suma, a pesar de retos como los desplazamientos a gran escala y la pandemia de COVID-19, los países de la región avanzaron significativamente en la última década en materia de soluciones. Destacaron en áreas como el acceso a la salud y educación para personas desplazadas; promoción del derecho al trabajo y programas de reubicación interna; emisión de documentación de calidad; iniciativas contra la xenofobia; una significativa expansión de las ciudades solidarias; implementación de programas de reasentamiento; y fomento de vías complementarias de admisión y reunificación familiar. Así, las herramientas propuestas por el PAB demostraron ser eficaces y subrayan la importancia de las políticas públicas, los marcos jurídicos y la cooperación entre distintos actores, como autoridades locales, comunidades de acogida, sector privado, sociedad civil y organismos internacionales.

A young girl with dark hair in two pigtails, wearing a white shirt, is seen from behind, looking at a large, vibrant mural of a toucan bird. The mural features bright blue, yellow, and black feathers. The girl's hands are raised towards the mural. The background is a bright, sunny outdoor setting.

SOLIDARIDAD CON LOS PAÍSES DEL NORTE DE CENTROAMÉRICA EN LA BÚSQUEDA E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DURADERAS

© ACNUR/Santiago Escobar-Jaramillo

4. SOLIDARIDAD CON LOS PAÍSES DEL NORTE DE CENTROAMÉRICA EN LA BÚSQUEDA E IMPLEMENTACIÓN DE SOLUCIONES DURADERAS

Este capítulo expone el programa del capítulo IV del Plan de Acción de Brasil (PAB) y aborda los avances y buenas prácticas relacionadas con los países del norte de Centroamérica¹ durante el decenio de implementación del PAB. En complemento, en el Capítulo VII de este informe (Cooperación Regional) se abordan los desplazamientos forzados por desastres naturales y efectos del cambio climático, así como las medidas adoptadas por los países de Latinoamérica y el Caribe para enfrentarlos.

4.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

Tras describir la compleja situación en la subregión, el capítulo IV del PAB —sobre *solidaridad con el norte de Centroamérica*— busca articular acciones regionales orientadas a la prevención del desplazamiento, la protección de las víctimas y la búsqueda de soluciones duraderas. Asimismo, insta a los países de tránsito, origen y destino a tomar medidas e incluir mecanismos de coordinación para garantizar la coherencia y fortalecer la respuesta humanitaria a través de tres programas, que se detallan a continuación:

1. El programa **Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento** tiene por objeto establecer un sistema común de captación y análisis de información cuantitativa y cualitativa sobre el desplazamiento, para facilitar la formulación de políticas públicas y la coordinación y cooperación regionales, así como un sistema de alerta temprana y respuesta de emergencia, entre otros aspectos vinculados a la protección.
2. El programa **Prevención** está orientado a fortalecer los mecanismos nacionales de protección y asistencia a las poblaciones en situación de vulnerabilidad, incluyendo el registro de las víctimas y personas desplazadas, coordinaciones interinstitucionales, programas de atención y capacitación, así como aportación de mayores recursos a las instituciones pertinentes.
3. El programa **Tránsito digno y seguro** tiene por finalidad mejorar el acceso a los procedimientos

¹ Aunque "Triángulo Norte de Centroamérica" fue el término adoptado en el capítulo IV del *Plan de Acción de Brasil*, en este informe se utilizará la referencia geográfica "norte de Centroamérica", comúnmente aceptada en los últimos años.

diferenciados y de calidad para la determinación de la condición de persona refugiada, así como difundir y tomar en cuenta la *Nota de orientación del ACNUR sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas*². Asimismo, se orienta a promover áreas fronterizas más seguras, lo que incluye proporcionar información a las personas desplazadas, capacitar a los agentes migratorios y adoptar un enfoque de derechos humanos que incluya procedimientos para la determinación del interés superior de la infancia.

Cabe observar que, sin perjuicio de tener un foco específico sobre los países del norte de Centroamérica y sus particularidades, este capítulo y sus programas se compaginan con los principales acuerdos y mecanismos globales, así como otras iniciativas regionales o subregionales vigentes, tal como se observa en este esquema:



Como se puede observar en el diagrama (y como se analizará más adelante en este capítulo), el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) ha asumido, casi en su totalidad, el programa **Observatorio de Derechos Humanos para el Desplazamiento**, lo cual ha permitido que este se desarrolle de manera focalizada y adaptada a la realidad, a los contextos y a las necesidades de la subregión, y que se cuente con un equipo dedicado a su implementación en colaboración con la sociedad civil. Lo anterior es sin perjuicio de la complementariedad de este programa con el Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) y el Plan de Desarrollo Integral (coordinado por la CEPAL) que también contribuyen al cumplimiento de sus objetivos.

2 Nota de orientación disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/4bf4e1522.html>.

El programa **Prevención**, que es de particular importancia para los países del norte de Centroamérica, es ciertamente uno de los programas más difíciles de implementar, considerando la diversidad y la complejidad de las problemáticas que aborda (muchas de ellas, estructurales y de larga data en la subregión). Por ello, las sinergias que este programa tiene con las iniciativas subregionales y globales en curso revisten una singular importancia, en la medida que solo mediante la cooperación, la coordinación y los esfuerzos comunes se lograrán los avances necesarios. El Pacto Mundial sobre los Refugiados da un marco general que permite visibilizar y abordar las problemáticas; por su parte, el MIRPS y el SICA dan un impulso específico que permite reforzar los objetivos, obtener mayor cooperación internacional y cooperación sur-sur y, de este modo, avanzar con más fuerza en el imprescindible apoyo a los países de origen y atender las causas de los desplazamientos forzados en la región.





Tal como se puede observar en el esquema, el programa *Tránsito digno y seguro* es particularmente rico en sinergias y complementariedades con los mecanismos vigentes en la región. Este escenario se da en la medida en que este programa contiene y aborda gran parte de los elementos contenidos en los programas *Asilo de calidad* y *Fronteras solidarias y seguras* del PAB, sin perjuicio de dar un énfasis particular a los desafíos propios que caracterizan la problemática en los países del norte de Centroamérica: protección de la infancia, protección contra la devolución, medidas de entrada sensibles y, particularmente, la necesidad de que los países de acogida utilicen información de país de origen objetiva y completa que permita otorgar protección a las personas refugiadas originarias de los tres países (El Salvador, Guatemala y Honduras), en atención a las persecuciones específicas que sufren.

4.2. Progreso alcanzado en materia de solidaridad con los países del norte de Centroamérica

El capítulo IV del PAB fue indudablemente innovador al definir estrategias adaptadas a una subregión que requería —y aún requiere— un enfoque de abordaje específico y comprehensivo, en vista de la diversidad y la complejidad de los desafíos que enfrenta (muchos de ellos, estructurales y de larga data).

A pesar de la complejidad de la situación, se logró el fortalecimiento de la protección y de las soluciones en los países del norte de Centroamérica a lo largo de la década; así, se alcanzó una implementación considerable de los programas del PAB, como se verá a continuación.

4.2.1. Avances subregionales

El PAB señala que la consulta subregional, de 2014, sobre los países del norte de Centroamérica subrayó la importancia y la urgencia de articular —dentro del marco del Sistema de la Integración Centroamericana— acciones regionales que estuvieran orientadas a la prevención del desplazamiento al interior de la región, la protección de las víctimas y la búsqueda de soluciones duraderas. Además, precisó que la respuesta humanitaria debe desarrollarse en los países de origen, tránsito y destino, y contar con mecanismos de coordinación para darle coherencia y fortaleza (el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 es precursor al respecto). Por otra parte, destacó el rol de la cooperación regional sobre la base de la responsabilidad compartida (pero diferenciada) y de la solidaridad internacional, con el apoyo del SICA, el ACNUR, otras organizaciones internacionales y la sociedad civil.

En armonía con lo anterior, durante el decenio, la situación en el norte de Centroamérica y sus principales países de acogida en Latinoamérica y el Caribe —tales como Belice, Costa Rica, México o Panamá—, presentaron avances en el marco de mecanismos subregionales: la creación del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (**MIRPS**), el fortalecimiento del **SICA** en materia de protección, el apoyo y la labor de organismos como el **ACNUR** y otros organismos de Naciones Unidas, así como la Organización de Estados Americanos (**OEA**).

1) Creación del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones

En **2017** se adoptó la *Declaración de San Pedro Sula*³, a través de la cual Belice, Costa Rica⁴, Guatemala, Honduras, México y Panamá expresaron su intención ante el ACNUR de trabajar en una aplicación regional, práctica y detallada del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés⁵), en consonancia con el Anexo 1 de la *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*⁶. En este contexto, ese mismo año se creó el **Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)**⁷, cuyo principal objetivo es promover una respuesta coordinada al desplazamiento forzado (personas desplazadas y retornadas), involucrando a todas las partes relevantes e impulsando las iniciativas más importantes del sector humanitario, público y privado, y de desarrollo. En julio de 2019, El Salvador se unió al proceso.

Cabe subrayar que **el MIRPS es una aplicación concreta del Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018**, pues fomenta la cooperación regional entre los países de origen, tránsito y destino para una mayor responsabilidad compartida en materia de prevención, protección y soluciones duraderas. Asimismo, tiene un enfoque participativo al involucrar a personas con necesidades de protección, a las poblaciones afectadas por la violencia y la inseguridad, a organizaciones regionales e internacionales, y a Estados

3 Reuniones Regionales, *Declaración de San Pedro Sula como contribución al Pacto Mundial sobre los Refugiados*, 27 de octubre de 2017, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5d7fd19ba.html>

4 El Marco Integral de Respuesta para los Refugiados (CRRF, en inglés) de Costa Rica —conocido localmente como Marco Integral Nacional de Atención y Respuesta a las Personas Refugiadas, MINARE— orienta la respuesta del país a las personas desplazadas por la fuerza mediante la implementación de compromisos estratégicos para abordar la situación de esta población. Incorpora un enfoque que involucra a todo el gobierno y a toda la sociedad, al convocar en su estructura de trabajo a cinco ministerios y cuatro instituciones que apoyan la respuesta o participan en ella directamente. Desde su adopción en 2018, el MINARE ha proporcionado al gobierno un foro de discusión y toma de decisiones en materia de protección internacional. En 2022, el Gobierno de Costa Rica formalizó al MINARE, a través del Decreto Ejecutivo 43393, como la plataforma nacional de coordinación interinstitucional en materia de refugio.

5 Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, disponible en <https://www.acnur.org/marco-de-respuesta-integral-para-los-refugiados>

6 *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf>

7 Sobre el MIRPS ver <https://mirps-platform.org/>

cooperantes que hacen parte de la **Plataforma de Apoyo al MIRPS**⁸ y, por tanto, están comprometidos con la agenda humanitaria y de desarrollo.

El MIRPS da una respuesta integral al aumento constante del movimiento de personas en Centroamérica y México, reafirmando y profundizando el contenido del capítulo *Solidaridad con el norte de Centroamérica* del PAB. En concreto, tiene **cuatro pilares estratégicos**: **1.** mejorar los mecanismos de recepción y admisión, **2.** responder a las necesidades humanitarias y de protección, **3.** apoyar a los países y comunidades de acogida, y **4.** ampliar las oportunidades de soluciones duraderas. Por otra parte, tiene **seis áreas de enfoque**, que se reflejan como una serie de compromisos políticos dentro de los respectivos planes de acción nacionales⁹.



A nivel regional, una presidencia *pro-tempore* rotativa gestiona un **plan de trabajo anual** con el apoyo de la Secretaría Técnica, constituida por la OEA y ACNUR (año con año, la presidencia y la Secretaría Técnica sostienen reuniones técnico-políticas¹⁰). A nivel **nacional**, los equipos técnicos planifican e implementan **planes de trabajo** con el apoyo del ACNUR, la OEA, el SICA y el Grupo de Naciones Unidas para el Desarrollo de América Latina y el Caribe (**UNDG-LAC**).

La **Plataforma de Apoyo al MIRPS**¹¹ organiza talleres temáticos para brindar asistencia técnica e intercambiar buenas prácticas. El MIRPS tiene, además, un **innovador proceso de cuantificación** de las necesidades de recursos financieros para la implementación.

Desde su creación —y de manera progresiva y sostenible—, el MIRPS ha constituido un mecanismo regional integral de respuesta efectiva a los desafíos de protección en los países del norte de Centroamérica. En concreto, ha implementado acciones basadas en la responsabilidad compartida y ha propuesto soluciones duraderas y sostenibles para las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas, retornadas

8 Para una descripción de la Plataforma de Apoyo al MIRPS ver <https://mirps-platform.org/plataforma-de-apoyo/>

9 Para una tabla comparativa y sinergias entre el MIRPS y el PAB, ver *Segundo Informe Trienal de Progreso del Plan de Acción de Brasil 2018-2020*, páginas 40 y 41, disponible en <https://www.acnur.org/media/segundo-informe-trienal-de-progreso-del-plan-de-accion-de-brasil-2018-2020>

10 Las declaraciones anuales del MIRPS pueden ser consultadas en <https://www.refworld.org.es/topic/57f5047278/5c6446dd4.html>.

11 Sobre la Plataforma de apoyo ver, además, el Capítulo VII —sobre cooperación regional— de este Informe.

y con necesidades de protección. Esta dimensión de cooperación ha permitido impulsar políticas conjuntas, además de fortalecer la protección al interior de cada país¹². Estas características del MIRPS lo sitúan en sinergia con los objetivos y programas del PAB, **que fue precursor al posicionar la relevancia de la solidaridad con la situación de los países del norte de Centroamérica, apelando desde los inicios a la cooperación sur-sur, a la solidaridad y a la responsabilidad compartida.**

2) Fortalecimiento del Sistema de la Integración Centroamericana en materia de protección

Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana componen el **Sistema de la Integración Centroamericana (SICA)**, cuyo objetivo es lograr la integración de Centroamérica para constituirla como “región de paz, libertad, democracia y desarrollo”¹³.

En abril de **2014**, la **Secretaría General del SICA (SG-SICA)** y el **ACNUR** celebraron un acuerdo —que se ampliaría en 2018— para fortalecer las relaciones de cooperación y coordinación en materias relacionadas con la integración centroamericana, la seguridad regional y el fortalecimiento de las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil. Esto permitió desarrollar un trabajo específico sobre protección de las personas en situación de movilidad humana y desplazamiento forzado, personas refugiadas, apátridas y otras con necesidades de protección internacional.

En 2018, se aprobó el **Plan de Acción para la Atención Integral de la Movilidad Humana (PAIM-SICA)**¹⁴, en respuesta al análisis de las causas y consecuencias de la migración en la región; más tarde, en **2020**, se estableció una serie de objetivos comunes: promover la cooperación, alianzas regionales y mecanismos de responsabilidad compartida; fortalecer la capacidad institucional; promover el intercambio de buenas prácticas, la coordinación regional y la producción y análisis de información sobre población desplazada por la fuerza; promover y armonizar marcos legales y políticas públicas; y formular e implementar proyectos de asistencia y protección.

Estos objetivos se han ido cumpliendo a lo largo de los años, por tanto, el SICA constituye un importante mecanismo para la implementación de los programas del PAB, lo que se analiza más adelante.

3) Avances en el marco de las Reuniones de Comisiones Nacionales de Refugiados (CONARES) de Mesoamérica

En diciembre de 2017, luego de cuatro años de inactividad, la reunión de las Comisiones Nacionales de Refugiados de Mesoamérica (CONARES) se reactivó con la celebración del III Taller Regional organizado por Panamá, la Presidencia *pro tempore* del SICA y el ACNUR, con el auspicio de El Salvador, Nicaragua y Panamá. Los talleres continuaron a lo largo de los años¹⁵, de manera que la reunión se posicionó como un espacio para que los países de Mesoamérica reflexionen sobre la calidad de sus sistemas de asilo y recurran a la cooperación e intercambio de buenas prácticas para su fortalecimiento, lo cual es particularmente relevante en la medida que los países del SICA son países de origen, de tránsito y de destino, con una amplia diversidad de experiencias, desafíos y situaciones geopolíticas.

12 Al conmemorar los cinco años del MIRPS, los países se comprometieron a seguir fortaleciendo el mecanismo: *Declaración de Tegucigalpa*, diciembre 2022, disponible en <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/centroamerica-y-mexico-reafirman-su-compromiso-para-abordar>

13 Para más información sobre el SICA, ver <https://www.sica.int/>. El SICA cuenta, además, con observadores regionales y extrarregionales; al respecto, ver <https://www.sica.int/sica/vista.aspx?dm=1>

14 En el marco de la colaboración del SICA con el ACNUR, se hizo un **Estudio de Línea Base** que definió **12 ejes**, los que fueron aprobados por el Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores en junio de 2018. El **eje 11** —sobre **protección de las personas refugiadas**— está desarrollado sobre seis grandes lineamientos, en específico: marco legal; acciones en frontera y zonas de adyacencia; necesidades de las personas refugiadas, desplazadas y solicitantes de asilo, respetando el enfoque diferencial; soluciones integrales, complementarias y sostenibles para las personas refugiadas; situaciones de afluencia masiva de personas solicitantes de asilo, refugiadas y desplazadas; formación continua para el funcionariado en materia de protección internacional; y sistemas de recopilación y análisis de información.

15 Más información disponible en <https://www.sica.int/sica-acnur/eventos>. El IV Taller de CONARES de Mesoamérica se realizó en Belice, en noviembre 2018, y el V Taller, en San Salvador en noviembre de 2019. En diciembre de 2020, la SG-SICA y el ACNUR organizaron tres webinarios de las CONARE de Mesoamérica sobre los impactos de la pandemia en el funcionamiento de las Comisiones, las experiencias y lecciones aprendidas, y los procesos y procedimientos diferenciados para identificar personas en movimientos mixtos con distintos problemas de protección. En diciembre 2021 se celebró el VII Taller Virtual, que se focalizó en las necesidades de profundización señaladas por las CONARES. Al respecto, se llegó a un consenso sobre seis áreas prioritarias: **1)** registro biométrico y digitalización, **2)** modalidades diferenciadas de tramitación de casos (con el interés de realizar visitas de intercambio con países como México o Costa Rica), **3)** especialización de oficiales de protección (con el interés de realizar cursos especializados de carácter regional e intercambiar prácticas innovadoras), **4)** complementariedad entre los procesos de asilo, los estatutos migratorios y los procesos de regularización (la mayoría de los países cuenta con protección complementaria o mecanismos migratorios o de estadia legales y presentan prácticas interesantes y novedosas, basadas en enfoque de flexibilidad), **5)** necesidad de estrategia de comunicación (sobre las opciones de protección complementaria y los procedimientos de asilo), y **6)** necesidad de fortalecimiento de capacidades técnicas (para identificar perfiles, diversificar las alternativas de protección, y reforzar la calidad en los análisis y la información de país de origen).

4) Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México

Con una notoria coherencia con el PAB y el PAPTN, el **Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México (PDI)** se concibió, en 2019, como una iniciativa de desarrollo e inversión de El Salvador, Guatemala (en este país se llevó a cabo una fase piloto), Honduras y México para atender de manera estratégica las causas multidimensionales de la migración irregular y lograr una adecuada coordinación para su atención integral. EL PDI busca generar desarrollo sostenible y oportunidades a nivel local de manera articulada, para que la región sea económicamente dinámica e incluyente, donde se mejore de forma sustancial la calidad de vida y se privilegie una visión integral que atienda el ciclo migratorio desde una perspectiva amplia de derechos y seguridad humana¹⁶.

Este plan destaca, entre otras cuestiones, porque su fuerza motriz es el compromiso político de los cuatro gobiernos; por tanto, se trata de una propuesta articulada de todo el sistema de las Naciones Unidas¹⁷ y cuenta con el acompañamiento de las instituciones de integración subregional, incluido el SICA. Por otra parte, el PDI está en proceso de desarrollo y debiese permitir dar continuidad a los objetivos del PAB, aún vigentes, aunque adaptados a lo acaecido en la última década.

5) Contribuciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)

Durante el decenio, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) también desempeñó un rol importante en el análisis y la respuesta al desplazamiento forzado en los países del norte de Centroamérica. Entre otras acciones, en 2018 publicó un *Informe sobre Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas*¹⁸ y, en agosto de 2021, publicó las *Directrices básicas para la investigación de delitos contra personas defensoras de derechos humanos en el Triángulo Norte*¹⁹.



Solicitantes de asilo en la frontera sur de México. © ACNUR/Nicolo Filippo Rosso

16 Más información sobre el PDI en <https://www.cepal.org/es/acerca-plan-desarrollo-integral>

17 CEPAL, que oficia de coordinador, y ACNUR, ONU Mujeres, UNODC, OIM, FAO, ONUDI, ONUSIDA, UNICEF, UNOPS, PAM (WFP), ONU Medio ambiente, UNISDR, OIT, PNUD, OPS y OMS, el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA), ONU Habitat, UNFPA, ONU Derechos Humanos.

18 CIDH, *Desplazamiento interno en el Triángulo Norte de Centroamérica: Lineamientos para la formulación de políticas públicas*, 2018, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DesplazamientoInterno.pdf>

19 Comunicado de la CIDH, núm. 204/21 del 6 de agosto de 2021, disponible en <https://www.oas.org/es/CIDH/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/204.asp>; Directrices disponibles en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Directrices-TrianguloNorte-es.pdf>

Este año (2023), se difundieron estos cuatro informes, que son de particular relevancia: **1) Crimen organizado y derechos de niñas, niños, adolescentes y jóvenes en el norte de Centroamérica**²⁰; **2) Impacto del crimen organizado en mujeres, niñas y adolescentes**²¹; **3) Pobreza, cambio climático y DESCA en Centroamérica y México, en el contexto de la movilidad humana**²²; y **4) Movilidad humana y obligaciones de protección: Hacia una perspectiva subregional**, donde se abordan el acceso y la protección de los derechos humanos de poblaciones en situación de movilidad humana en El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Estados Unidos²³. Adicionalmente, la situación de personas en situación de movilidad humana —incluido el desplazamiento forzado interno— fue sistemáticamente abordada en los informes nacionales sobre derechos humanos en los países del norte de Centroamérica.

Aunque no es exhaustiva, la enumeración anterior da cuenta del rol fundamental que la CIDH desempeña en el monitoreo y el análisis de la situación de derechos humanos y de las brechas de protección en los países del norte de Centroamérica; en la definición de lineamientos orientados a fortalecer los estándares de protección; y en la contextualización y comprensión de los desplazamientos forzados y su impacto en la región. El interés particular de la CIDH en los tres países de esta subregión ha constituido un complemento sustancial al PAB, pues ofrece herramientas y lineamientos de políticas públicas para abordar la situación en los países de origen, tránsito y destino; además, pone de relieve las violaciones a los derechos de las personas en mayor situación de vulnerabilidad y sus necesidades específicas, y realiza un análisis particular de los agentes de la violencia, como el crimen organizado.

4.2.2. Programa Observatorio de derechos humanos para el desplazamiento

El **Observatorio de derechos humanos para el desplazamiento**, previsto en el PAB, se concibió inicialmente como un componente del Observatorio e Índice de Seguridad Democrática del SICA (OBSICA²⁴), que fue creado en febrero de 2010 para generar datos confiables en materia de seguridad en la región. A partir de 2018, la estrategia propuesta en el PAB fue adaptada a la realidad de la subregión y se transformó en un proyecto de **fortalecimiento de los institutos nacionales de estadística** de los países del SICA, que conforman la Comisión Centroamericana de Estadística (**CENTROESTAD**).

En 2019, el ACNUR y la SG-SICA promovieron la creación, al interior de la CENTROESTAD, de un **Grupo de Trabajo especializado en migración y desplazamiento forzado** para fortalecer el registro de personas desplazadas internas y documentar la naturaleza y la dinámica del desplazamiento forzado. Este Grupo adoptó como guía las *Recomendaciones Internacionales del Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Refugiados y Desplazados Internos* (Grupo **EGRIS**²⁵). Con ello, en 2021, la CENTROESTAD puso en marcha —en Honduras— un **proyecto piloto de recolección de datos que incluye un desglose por tipología de desplazamiento**, que luego se extendió a **El Salvador**²⁶, donde también se recolectó información sobre **soluciones duraderas**. En 2022, a partir de diagnósticos nacionales, se hizo un levantamiento de un **diagnóstico regional** sobre el estado de la producción de estadísticas oficiales sobre desplazamiento forzado.

En estos últimos años, el trabajo de la CENTROESTAD ha permitido recurrir a la cooperación internacional, así como recabar, paulatinamente, datos estadísticos fundamentales para adoptar políticas públicas adecuadas, legislaciones adaptadas, y mecanismos de protección y acompañamiento. Este trabajo de elaboración de estadísticas oficiales sobre desplazamiento forzado interno ha sido reconocido como una buena práctica innovadora a nivel regional²⁷,

20 Informe disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/NorteCentroamerica_NNAJ_ES.pdf

21 Informe disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/NorteCentroamerica_Mujeres_ES.pdf

22 Informe disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/probreza_cambioclimatico_centroamerica_mexico_movilidad_humana_spa.pdf

23 Informe disponible en https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/2023/Informe_Movilidad_Humana.pdf

24 El OBSICA es una unidad técnica de la Dirección de Seguridad Democrática de la Secretaría General del SICA. Más información disponible en <https://www.sica.int/esca/obsica.aspx>.

25 Grupo de Expertos sobre Estadísticas de Refugiados y Desplazados Internos (EGRIS), *Recomendaciones Internacionales y Manual de Implementación*, https://www.sica.int/documentos/recomendaciones-internacionales-del-grupo-egriss-y-manual-para-ine-s_1_123349.html

26 Nótese que, tal como se menciona más adelante en este informe, en marzo de 2018 fue publicado el *informe sobre Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador*, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5ab96d624.html>. El estudio se está actualizando hasta 2023, a través de la inclusión de un módulo en la Encuesta de Hogares de Propósitos Múltiples (EHPM); la nueva versión estará disponible en 2024.

27 En abril de 2023, el Grupo Conjunto de Organizaciones pertenecientes al EGRIS —CENTROESTAD, ACNUR, el Servicio Conjunto de Caracterización de Población

pues refleja el compromiso de los países de Centroamérica en materia de prevención y protección y, en consecuencia, con los objetivos del PAB en esos países.

Aunque no se trate de iniciativas nacionales, cabe mencionar el trabajo y la presencia del sistema de Naciones Unidas en Centroamérica y, con respecto a la recopilación de datos sobre desplazamiento forzado en Centroamérica y México, vale la pena hacer mención del trabajo del ACNUR.

En el marco de una plataforma²⁸, ACNUR sistematiza y difunde información actualizada, provista por los gobiernos, sobre desplazamiento forzado en la región y por país, incluido el desglose de personas refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas internas en Honduras y el Salvador. Asimismo, proporciona información sobre las solicitudes de asilo de personas nacionales de los países del norte de Centroamérica en países vecinos, que son los principales países de acogida. Además, permanentemente realiza y publica los monitoreos de protección en los principales lugares de tránsito y destino del norte de Centroamérica.

Por su parte, la Organización Internacional para las Migraciones dispone de una Matriz de Seguimiento al Desplazamiento que contiene, entre otros, un seguimiento de las personas migrantes en tránsito por las Américas y una caracterización del flujo migratorio²⁹.

4.2.3. Los programas de Prevención y Tránsito digno y seguro

El análisis de los avances de una década entera es particularmente complejo en una región en la cual existe un gran dinamismo en los factores generadores de la violencia y sus diversas formas de manifestación, los patrones de desplazamiento, la intensidad y frecuencia de los desastres naturales, las políticas de retorno y deportación, las rutas de desplazamiento y las necesidades de protección, entre otros factores que determinan, caracterizan o causan el desplazamiento forzado. A lo anterior se suman los cambios políticos al interior de los países y las evoluciones de la geopolítica regional.



Valley of Peace, en Belice, es un lugar seguro para los refugiados que huyen de la violencia y la persecución. © ACNUR/Tom Hines

Desplazada (JIPS, por sus siglas en inglés) y la OIM— consensuó una Agenda Estratégica 2023-2025 para fortalecer las capacidades del mayor número posible de países de América Latina y el Caribe, que el grupo liderará con la CEA-CEPAL. La Agenda tiene dos grandes objetivos: 1) visibilizar buenas prácticas y promover el uso de las recomendaciones del EGRIS en América Latina a través de la consolidación de alianzas con plataformas regionales como la CENTROESTAD y la CEA-CEPAL e incidir en los planes de trabajo; y 2) fortalecer la producción de estadísticas oficiales sobre personas de interés, refugiadas y apátridas, y promover la coordinación nacional con las instituciones responsables de proteger y asistir a esta población.

²⁸ <https://data2.unhcr.org/es/situations/cam>

²⁹ <https://rosanjose.iom.int/es/tablero-interactivo-personas-migrantes-en-transito-por-las-americas>; dispone de reportes regulares sobre datos, como tendencias migratorias en la región: <https://rosanjose.iom.int/es/datos-y-tendencias-migratorias-en-la-region>

A continuación, se presenta un reporte de los avances nacionales sustancialmente sostenibles (por lo regular, normativos), las buenas prácticas actuales más destacadas, y algunos ejemplos de buenas prácticas que, aunque acotadas a un periodo determinado, fueron muy significativas.

1) Prevención

Respecto del programa **Prevención** del PAB, los avances de la década pueden agruparse en cuatro grandes áreas:

- protección y asistencia a las víctimas de violencia, incluidas las personas desplazadas internas;
- recepción, asistencia y protección de las personas retornadas con necesidades de protección;
- fortalecimiento institucional para la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes; y
- inclusión socioeconómica de personas desplazadas, retornadas o en riesgo de desplazamiento.

En todas ellas se reportaron avances importantes en los países del norte de Centroamérica, así como en los principales países que han dado acogida a la población desplazada que ha cruzado las fronteras del norte de Centroamérica.

Protección y asistencia a las víctimas de violencia, incluidas las personas desplazadas internas

Avances normativos en materia de desplazamiento forzado interno en El Salvador, Honduras y México

El Salvador aprobó la *Ley especial para la atención integral de personas en condición de desplazamiento forzado interno* (enero de 2020), que instaaura por primera vez un Sistema Nacional de Atención y Protección Integral con mecanismos específicos de protección para las personas afectadas, atribuyendo roles y responsabilidades a las instituciones estatales³⁰.

En diciembre de 2022, el Congreso Nacional de **Honduras** aprobó la *Ley para la Prevención, Atención y Protección de las Personas Desplazadas Internamente*, que contempla una serie de medidas integrales para prevenir el desplazamiento interno mediante sistemas de alerta temprana, planes de prevención y contingencia, asistencia humanitaria, protección de derechos afectados —como la educación, la vivienda, la tierra y propiedad abandonada o despojada—, así como capital semilla y acceso a la justicia para el logro de soluciones duraderas³¹. Otro avance en materia normativa en Honduras fue la tipificación del delito de desplazamiento forzado en el *Código Penal*³².

En abril de 2019, **México** oficializó el fenómeno del desplazamiento forzado interno en su territorio y, en 2020, se propuso la *Ley General para Prevenir, Atender y Reparar Integralmente el Desplazamiento Forzado Interno* (LGPARDIF³³), que fue aprobada por unanimidad por la Cámara de Diputados en septiembre de 2020 (actualmente, la iniciativa se encuentra en el Senado). Ese mismo año se aprobó la *Ley sobre Desplazamiento Interno en el Estado de Sinaloa*³⁴, que se sumó a los estados de Chiapas y Guerrero. Otro avance fue el desarrollo del Programa Nacional de Derechos Humanos (2020-2024)³⁵, que incluye acciones para atender el desplazamiento forzado interno, reconociendo que es uno de los retos actuales del Estado³⁶.

30 La ley se alinea a los *Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de las Naciones Unidas* y a los estándares internacionales para reconocer el derecho a solicitar y recibir asistencia humanitaria, protección de la unidad familiar, restitución de los derechos vulnerados como consecuencia del desplazamiento, generación de mecanismos para proteger y recuperar los bienes muebles e inmuebles, entre otros. Información disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5e691b974.html>.

31 Más información disponible en <https://mirps-platform.org/recursos/buenas-practicas/ley-de-desplazamiento-interno/>.

32 Ver artículo 248 del Código Penal, disponible en <https://www.tsc.gob.hn/biblioteca/index.php/codigos/830-codigo-penal-2019>.

33 Proyecto de ley disponible en http://sil.gobernacion.gob.mx/Archivos/Documentos/2020/03/asun_4019970_20200318_1584045220.pdf.

34 *Ley para prevenir, atender y reparar integralmente el desplazamiento forzado interno en el Estado de Sinaloa*, 21 de agosto de 2020, disponible en https://gaceta.congresosinaloa.gob.mx:3001/pdfs/leyes/Ley_159.pdf. Información adicional disponible en <https://cmdpdh.org/desplazamiento-interno/>.

35 Programa Especial Derivado del Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024, disponible en http://derechoshumanos.gob.mx/work/models/Derechos_Humanos/PNDH/Documentos/DOF-Diario_Oficial_de_la_Federacion-PNDH_2020-2024_Programa.pdf.

36 Ver ACNUR, *Desplazamiento Interno en México: una mirada a los avances y desafíos en la protección y soluciones para población desplazada interna*, junio de

En complemento a los avances normativos, destacan los **esfuerzos sostenidos de los países del norte de Centroamérica para fortalecer la institucionalidad en materia de movilidad humana y desplazamiento forzado interno**.

Desde 2016, **Honduras** incluye el fomento de campañas de sensibilización e incidencia política sobre el desplazamiento interno como un elemento fundamental del plan de trabajo de la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas por Violencia (CIPPDV) (cuya sucesora, desde diciembre de 2022, es la Comisión Interinstitucional para la Protección de las Personas Desplazadas Forzadamente (CIPPDEF), creada por la nueva *Ley de Desplazamiento Interno*). 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, incluidas las instituciones nacionales para la protección de las mujeres y de la niñez.

Adicionalmente, se instituyó la Dirección para la Protección de Personas Desplazadas Internamente por la Violencia, adscrita a la Secretaría de Derechos Humanos (SEDH), que en 2021 ejecutó el proyecto piloto de asistencia humanitaria y capital semilla para la autosuficiencia y el desarrollo de medios de vida, el primero en ser implementado directamente por una institución pública a nivel nacional³⁷. Por otra parte, el Comisionado Nacional de Derechos Humanos (CONADEH) creó, en 2016, la Unidad de Desplazamiento Forzado Interno (UDFI), que busca garantizar los derechos humanos de las personas desplazadas y en riesgo de desplazamiento, brindando servicios de atención psicosocial, asesoría jurídica y protección a través de la referencia a otros socios del ACNUR. En 2021, la UDFI tenía cobertura nacional en los 18 departamentos del país.

En **El Salvador**, la *Ley sobre Desplazamiento Interno del 2020* creó la Dirección de Atención a Víctimas del Ministerio de Justicia y Seguridad Pública, ente rector en materia de desplazamiento forzado interno. Por otra parte, en 2021 se crearon el Viceministerio de Diáspora y Movilidad Humana (adscrito al Ministerio de Relaciones Exteriores) y la Dirección para la Movilidad Humana y Atención a la Persona Migrante, que aborda las problemáticas vinculadas a las situaciones de origen, tránsito, destino y retorno³⁸. Por último, en 2021, la Procuraduría General de la República estableció en su ley orgánica la Unidad de Desplazamiento Forzado Interno, con la finalidad de identificar, atender y proponer soluciones duraderas a las víctimas de desplazamiento forzado interno que soliciten la asistencia de la institución³⁹.

Registro, caracterización y estadísticas sobre desplazamiento interno

En 2018, **Honduras** publicó el *Estudio de caracterización de desplazamiento interno por violencia en Honduras (2004-2018)*⁴⁰ y, ese mismo año, con el apoyo del ACNUR y de otras instituciones regionales e internacionales, **El Salvador** publicó un estudio sobre *Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador*⁴¹, que brindó información sobre las características y el impacto del desplazamiento forzado causado por la violencia. El Salvador indicó que una actualización de la información sobre desplazamiento forzado será publicada en 2024.

Recepción, asistencia y protección de las personas retornadas con necesidades de protección

Honduras ha implementado, desde el 2018, tres Centros de Atención al Migrante Retornado (CAMiR); gracias a ellos, al año 2022, 9.400 personas retornadas y sus familiares con necesidades de protección han recibido asesoramiento y acceso a servicios (en 2023 se ha atendido a 606 personas). Adicionalmente, los gobiernos locales han hecho

2022, disponible en <https://www.acnur.org/mx/sites/es-mx/files/legacy-pdf/62c3360b4.pdf>

37 ACNUR, Honduras – *Hoja Informativa*, mayo de 2022, disponible en <https://www.acnur.org/media/acnur-honduras-hoja-informativa-mayo-de-2022>

38 Información adicional disponible en <https://www.presidencia.gob.sv/nuevo-viceministerio-de-diaspora-y-movilidad-humana-sera-un-canal-directo-entre-salvadorenos-en-el-exterior-y-el-gobierno-del-presidente-nayib-bukele/>.

39 Información adicional disponible en la página web <https://www.informacionpublicapgr.gob.sv/index.php/es/m-infooficiosa/m-servicios-pgr/m-udfi>

40 Información adicional disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5df3b7674.html>.

41 Poder Ejecutivo, El Salvador: *Caracterización de la movilidad interna a causa de la violencia en El Salvador*. Informe final, marzo de 2018, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5ab96d624.html>.

notables esfuerzos; la Municipalidad de San Pedro Sula que, por ejemplo, con el apoyo del ACNUR ha desarrollado un Mecanismo Municipal de Asistencia Humanitaria de Emergencia (MMAHE) para brindar asistencia humanitaria y protección a las personas desplazadas internas y en riesgo de desplazamiento⁴².

Centros de recepción de personas retornadas en Guatemala

A través del Instituto Guatemalteco de Migración (IGM), Guatemala estableció dos Centros de Recepción de Retornados, uno ubicado en la ciudad de Ayutla en Tecún Umán, San Marcos, que atiende personas retornadas vía terrestre de México; y el segundo, en Ciudad de Guatemala, atiende deportados vía aérea de México y Estados Unidos, buscando que el proceso de retorno sea digno, ordenado y ágil.

Con el apoyo de ACNUR, OIM y UNICEF, los Centros de Recepción de Retornados cuentan con presencia de diversas instituciones del Estado y de la sociedad civil que brindan servicios de asistencia humanitaria y en documentación, servicios psicosociales, información, identificación de casos con necesidades de protección, atención a niños, niñas y adolescentes, y orientación.

Asimismo, con un espectro más amplio de población beneficiaria, en 2021, **El Salvador** instaló cuatro **espacios de apoyo “A tu lado”**—en San Salvador, San Miguel, Santa Ana y San Vicente—, los cuales ofrecen asistencia integral en espacios seguros a personas retornadas con necesidades de protección, así como a personas refugiadas, solicitantes de asilo y desplazadas internas o en riesgo de desplazamiento. Se trata de una iniciativa conjunta entre el ACNUR, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), gobiernos locales y organizaciones no gubernamentales.

Fortalecimiento institucional para la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes

En 2021, en **Honduras** se estableció una Unidad de Desplazamiento Interno dentro de la Dirección de Niñez, Adolescencia y Familia (DINAF). Junto con la Secretaría de Relaciones Exteriores y Cooperación Internacional (SRECI), la DINAF administra el Centro de Atención para la Niñez y Familias Migrantes Belén⁴³, que fue creado en 2016 —como renovación del antiguo Centro El Edén— y recibe a niños, niñas y núcleos familiares, proporciona atención lúdica infantil, atención médica y psicológica, y aplica procedimientos operativos específicos destinados a identificar niñas y niños retornados y familias en riesgo.



Una niña juega con su sombra en un centro de salud apoyado por ACNUR, en Guatemala.
© ACNUR/Victor Sánchez Mejía

42 ACNUR, Honduras – Hoja Informativa, mayo de 2022, disponible en <https://www.acnur.org/media/acnur-honduras-hoja-informativa-mayo-de-2022>

43 Más información en <https://nortedecentroamerica.iom.int/es/news/director-general-de-oim-visita-centro-de-recepcion-en-honduras>

El Salvador, por conducto del Ministerio de Educación, Ciencia y Tecnología, adoptó medidas específicas respecto del **derecho a la educación de la infancia desplazada**: desarrolló capacitaciones, protocolos e infraestructura, y adoptó una Guía y un Manual de atención a niñez, adolescencia, juventud y docentes desplazados o en riesgo de desplazamiento forzado interno (con ambos instrumentos se busca propiciar la atención oportuna y asegurar la continuidad educativa)⁴⁴.

En **Guatemala**, la Secretaría de Bienestar Social cuenta con dos albergues para niñas, niños y adolescentes no acompañados en situación de movilidad humana; en ellos, se detecta a solicitantes de asilo, así como niñez en tránsito o en situación de vulnerabilidad. En 2016, con el apoyo del ACNUR, se estableció un centro especializado



Una familia nicaragüense en la frontera con Costa Rica. © ACNUR/Kai Odio

para atender a niñez y adolescencia no acompañada (refugiada, solicitante de asilo y en tránsito); este otorga posibilidad de residencia. En el marco de la red nacional de protección, la Procuraduría General de la Nación puede recomendar a los Juzgados de la Niñez y la Adolescencia la referencia a dicho albergue de niñas o niños no acompañados. Adicionalmente, desde 2021, se han establecido unidades móviles con el apoyo de ACNUR para prevenir la trata de personas, así como la explotación y la violencia sexual⁴⁵. Por su parte, la Comisión para la Atención Integral de la Niñez y la Adolescencia Migrante creó equipos especializados en la recepción de personas vulnerables en tránsito, que incluyen niñas, niños, adolescentes y núcleos familiares en áreas fronterizas y en la capital.

En materia de protección de mujeres sobrevivientes de violencia, en 2022, **Honduras** desarrolló un protocolo de gestión de casos para documentar los riesgos, las necesidades y las deficiencias en la respuesta del Estado a la violencia de género. Con el apoyo del ACNUR, la prueba piloto de este protocolo involucró a 150 mujeres de comunidades en San Pedro Sula, Choloma, Bajo Aguán y Santa Bárbara. Por su parte, **El Salvador** ha ido reforzando —a lo largo de los años— el Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer (ISDEMU⁴⁶), a través de un programa de fortalecimiento institucional⁴⁷ para la identificación, documentación y protección de las mujeres retornadas con necesidades de protección. Además, El Salvador ha desarrollado un completo programa de información, orientación, atención psicológica y asesoría legal para personas sobrevivientes de violencia basada en género (línea telefónica gratuita, la plataforma 126 *Te Orienta Sin Fronteras*, y seis Centros de Atención Especializada Ciudad Mujer en todo el país⁴⁸).

44 En 2023, 132 docentes recibieron capacitación sobre desplazamiento forzado interno; además, se elaboraron una guía y protocolos de asistencia para la niñez desplazada y deportada con necesidades de protección en el centro escolar.

45 <https://www.acnur.org/noticias/news-releases/quatemala-con-unidades-moviles-se-busca-prevenir-la-violencia-sexual>

46 Página web disponible en <https://isdemu.gob.sv/>

47 Ver Instituto Salvadoreño para el Desarrollo de la Mujer, *ISDEMU inaugura Centro de Atención Especializada de Sonsonate*, en <https://isdemu.gob.sv/2022/12/06/isdemu-inaugura-centro-de-atencion-especializada-de-sonsonate/>

48 Información disponible en <https://isdemu.gob.sv/2022/02/14/las-mujeres-podemos-enfrentarnos-a-situaciones-de-violencia-en-cualquier-momento-y-lugar-por-ello-nosotras-estamos-cerca-de-ti-todos-los-dias-y-a-cualquier-hora/>

Más recientemente, en 2022, se sensibilizó a 323 funcionarios del Ministerio de Salud (221 mujeres y 102 hombres) a través del curso de desplazamiento forzado, derecho y salud, a fin de brindar una oferta de servicios de salud especializada de manera inclusiva a mujeres y personas que requieren atención médica y psicosocial. En el caso de **Guatemala**, en materia de atención médica y prevención de la violencia se han reforzado las Direcciones de la Mujer de las Municipalidades de Guatemala, Villa Nueva, Esquipulas, Izabal, Livingston, San Benito y Flores; también se ha reforzado la integración de personas refugiadas en el marco de Ciudades Solidarias.

Inclusión socioeconómica de personas retornadas, desplazadas internas o en riesgo de desplazamiento

En 2016, **Guatemala** creó los centros de formación *Quédate*, que constituyen un primer esfuerzo estatal para prevenir la migración irregular de adolescentes retornados o en riesgo de migrar mediante la formación técnica gratuita con la que se busca proporcionar herramientas y posibilidades de la empleabilidad y autoempleo en sus departamentos de origen⁴⁹. Actualmente se cuenta con tres centros, que están ubicados estratégicamente en departamentos con flujos de movilidad constante.

En **Honduras**, el acceso al empleo y a medios de vida decentes y sostenibles ha sido facilitado en los últimos años a través de las Unidades Municipales de Atención al Retornado (UMAR). En 2021, el proyecto piloto con la Secretaría de Derechos Humanos sobre becas de autosuficiencia para el autoempleo benefició a 53 personas que recibieron ayuda en efectivo para un emprendimiento. El 62% (55% mujeres, 45% hombres) de quienes se beneficiaron con el proyecto lograron un incremento en la generación de ingresos de un promedio de 35%, tres meses después del inicio de dichas intervenciones⁵⁰.

La facilitación de oportunidades laborales en El Salvador

En 2021, mediante alianzas con el sector privado, **El Salvador** inició el programa de facilitación de oportunidades laborales *Mi Primer Trabajo*. Este programa facilita que personas jóvenes sin experiencia laboral puedan acceder a su primera experiencia de trabajo formal en empresas privadas bajo un contrato de aprendizaje, recibiendo el salario mínimo vigente y seguro social. Para participar en el proceso de selección del programa, los jóvenes deben cumplir los perfiles requeridos y ser desplazados o en riesgo de desplazamiento.

Entre 2021 y octubre de 2023, este programa ha permitido insertar a 616 personas jóvenes desplazadas o en riesgo de desplazamiento en mercado laboral formal. Las mujeres representan el 60% del total, y se han generado 12 rutas de empleo juvenil, que consisten en el proceso de capacitación para el desarrollo de habilidades blandas. El proyecto cuenta con el acompañamiento de 184 empresas del sector privado.

2) Tránsito digno y seguro

El programa *Tránsito digno y seguro* contiene y aborda gran parte de los elementos que integran los programas *Asilo de calidad* y *Fronteras solidarias y seguras* del PAB, sin perjuicio de dar un énfasis particular a los desafíos propios de los países del norte de Centroamérica: protección de la infancia, protección contra la devolución, medidas de entrada sensibles y, particularmente, la necesidad de que los países de acogida empleen información de país de origen objetiva y completa que permita otorgar protección a las personas refugiadas de los países del norte de Centroamérica en atención a las persecuciones específicas que sufren.

49 Más información en <https://www.sbs.gob.gt/centros-de-formacion-queda/>

50 El ACNUR equipó tres laboratorios de capacitación en centros comunitarios en zonas de alto riesgo de La Central y Rivera Hernández (San Pedro Sula), para ofrecer cursos de computación, formar electricistas y dar mantenimiento a frigoríficos; de hecho, obtuvo la certificación del Instituto Nacional de Formación Profesional (INFOP) para estos cursos.

Protección internacional para personas en tránsito y en las fronteras

Entre 2014 y 2023, varios países de Latinoamérica implementaron **misiones y visitas —incluso ampliaron la presencia permanente de las CONARE en los pasos fronterizos—**, lo que, además de asegurar el acceso al procedimiento de asilo, facilitó la entrega de ayuda humanitaria y una atención oportuna (como en Brasil, Colombia, Costa Rica, México, Panamá y Venezuela). Por ejemplo, en los últimos años, Panamá extendió la presencia de la Oficina nacional para la atención de Refugiados (ONPAR) en áreas fronterizas críticas para responder a la necesidad de las personas que ingresan al país como parte de movimientos mixtos a través del Darién. Esto ha facilitado identificar y dar curso a casos específicos que han solicitado protección internacional en Panamá y a otros que, de otro modo, no lo hubieran hecho. Además, en tiempos de COVID-19 y de cierre generalizado de las fronteras terrestres, marítimas y aéreas, algunos países autorizaron el ingreso excepcional de personas manifiestamente necesitadas de protección internacional, o bien por razones humanitarias o de reunificación familiar (como Argentina, Ecuador, Panamá, Perú y Uruguay).

Desde noviembre de 2016 —y particularmente en los últimos años—, **México** ha estado expandiendo la presencia de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) a lo largo del territorio, incluso en zonas fronterizas; además, en el marco de la Iniciativa de Calidad de los sistemas de Asilo (QAI en inglés), ha estado fortaleciendo la eficiencia y la calidad en el procedimiento de determinación de la condición de refugiado⁵¹ (de hecho, ha estado recurriendo a la definición regional ampliada de Cartagena para la recepción y protección de personas provenientes de los países del norte de Centroamérica).

En **Costa Rica**, desde la implementación de la QAI, las solicitudes de la condición de persona refugiada se registran en los puestos de entrada fronterizos y, luego, se les refiere al procedimiento de determinación. Adicionalmente, en **Costa Rica y México** se desarrollaron protocolos para la identificación y referencia de personas que necesitan protección internacional en áreas fronterizas; por otra parte, en **Panamá**, la ONPAR y las instituciones públicas con competencias sobre el control de fronteras⁵² redactaron dos protocolos que están pendientes de firma e implementación.

En el marco del manejo de los movimientos mixtos, **Panamá y Costa Rica** continúan coordinando algunas acciones para atender las necesidades humanitarias de la población en tránsito. En Panamá se establecieron dos Estaciones Temporales de Recepción Migratoria (en Lajas Blancas y en San Vicente), en las que se brinda atención médica, servicios psicosociales, orientación legal, alimentación y albergue, con el apoyo de agencias del Sistema

de Naciones Unidas y la sociedad civil (principalmente en lo relativo a la coordinación y referencia de casos que solicitan protección internacional y los relacionados con la protección de la infancia y de sobrevivientes de violencia).



Un solicitante de asilo centroamericano en Panamá, donde intenta reiniciar su vida después del asesinato de su hijo. © ACNUR/Diana Díaz

⁵¹ Concretamente, en la Delegación de Chiapas, así como el establecimiento de una oficina de enlace en Tenosique, Tabasco.

⁵² Sistema Nacional de Migración (SNM) y SENAFRONT.

Por otra parte, con el apoyo del ACNUR, en la frontera norte de **Costa Rica** —en los cantones estratégicos de La Cruz, Los Chiles, Upala y, más recientemente, Guatuso— a partir de 2021 se establecieron mesas de trabajo sobre movilidad humana, con el objetivo de articular y mejorar la asistencia a personas refugiadas, solicitantes de asilo, apátridas y en riesgo de apatridia en la región. En este marco, se desarrollaron herramientas para evaluar y analizar las necesidades, referir casos entre instituciones, identificar brechas operativas y mapear actores para identificar apoyos claves para cubrir tales brechas⁵³. Las autoridades locales lideran las mesas y han conformado una **mesa territorial** en la que los cuatro cantones establecieron un **Plan conjunto de acción 2024-2026**, que guiará la respuesta a personas refugiadas y migrantes.

Los tres países del norte de Centroamérica también fortalecieron la **atención, la protección y la asistencia humanitaria integral para las personas en tránsito**:

Albergues y mecanismos de protección e información para personas en tránsito y con necesidades de protección en Guatemala

En los últimos años, Guatemala ha desarrollado diversas estrategias de protección para personas desplazadas, en tránsito, con necesidades específicas de protección o víctimas de violencia. Por ejemplo, en 2018, con apoyo del ACNUR, Guatemala abrió albergues como espacios seguros⁵⁴ para complementar los esfuerzos que realiza la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS) en los albergues que acogen a niñas, niños y adolescentes en tránsito con necesidades de protección. Además, en colaboración con ACNUR, UNICEF y OIM, los siete Centros de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas (CAPMiR)⁵⁵ también ofrecen servicios de orientación, atención, identificación y referencia de casos de personas que están en tránsito.

Además, a lo largo de la década, Guatemala fue aumentando la accesibilidad al mecanismo de denuncia de violaciones de derechos humanos en las rutas y fronteras a través de las Unidades Móviles de la Procuraduría de Derechos Humanos. Por su parte, el Instituto Guatemalteco de Migración impulsó el mecanismo de recepción de denuncias a través de su página web institucional e implementó un centro de monitoreo.

De manera similar, **Honduras** siguió fortaleciendo las capacidades de los Centros de Atención al Migrante Irregular (CAMI)⁵⁶ para brindar atención digna y de calidad, así como identificar las necesidades inmediatas y de protección internacional de las personas en tránsito; además, en la fase de emergencia de la pandemia de COVID-19, mejoró la coordinación interinstitucional para la atención y asistencia humanitaria de estas personas (orientación legal, identificación de necesidades de protección, asistencia médica y humanitaria). Asimismo, pueden mencionarse los **espacios de apoyo A tu lado**, que, creados en 2021 en **El Salvador**, también acogen a personas retornadas con necesidades de protección y ofrecen asistencia integral en espacios seguros⁵⁷.

En materia de **información** para la población de interés, 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 en gran parte de los países de origen, tránsito y destino. En **El Salvador**, las autoridades capacitaron a su red consular para que asesoren a sus nacionales con posibles necesidades de protección internacional sobre los sistemas de asilo del respectivo país de destino.

En el mismo tenor, *Confía en el Jaguar* es una buena práctica implementada por el ACNUR, en 2017, en colaboración

53 Como buena práctica, en Los Chiles se reforzaron **mecanismos y canales de comunicación para gestión de casos** de parte de la institucionalidad, evaluando sus capacidades y solicitando apoyo complementario desde la cooperación.

54 Más información sobre los albergues disponible en <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/3/5b0be7c012/espacios-seguros-en-guatemala-ofrecen-un-refugio-a-las-personas-en-movimiento.html>.

55 Más información en <https://help.unhcr.org/guatemala/acnur-en-guatemala-2/centros-de-atencion-capmir/>

56 Más información sobre los CAMI disponible en <https://proceso.hn/acnur-brinda-apoyo-financiero-de-3-9-millones-de-lempiras-al-inm/>

57 <https://mirps-platform.org/recursos/buenas-practicas/espacios-de-apoyo-a-tu-lado/>

con entidades gubernamentales de México y Guatemala. Se trata de una iniciativa de información masiva que se dirige a las personas desplazadas de Centroamérica y se implementa a través de Facebook; también se promueve por medio de otros materiales —como *reels*, folletos, carteles, videos, y afiches en áreas fronterizas y albergues—. Con esta iniciativa se difunde información sobre el derecho a solicitar asilo, el acceso a la protección en tránsito y espacios seguros durante la ruta.

En términos generales, gran parte de los países de la región desarrollaron —a lo largo de la década de implementación del PAB— programas de **capacitación** para que el funcionariado presente en las fronteras pueda identificar a las personas con necesidades de protección internacional, así como mejorar las condiciones de recepción.

Protección internacional en el norte de Centroamérica como región de destino

Los **principales países de acogida** de personas que provienen de los países del norte de Centroamérica —como Belice, Costa Rica, Panamá y México— siguieron desarrollando políticas específicas de atención, recepción y fortalecimiento de sus sistemas de asilo (a estos esfuerzos se sumaron los tres países del norte de Centroamérica). Todos los avances se desarrollan en el Capítulo II de este Informe, en el marco del programa **Asilo de calidad** y en el Capítulo III sobre Soluciones⁵⁸. Sin perjuicio de ello, vale la pena destacar algunas buenas prácticas en este capítulo:

En lo que respecta específicamente a los tres países del norte de Centroamérica, también hubo considerables progresos en los últimos años:

- En **El Salvador**, entre enero y junio de 2022, se emitió un total de 31 documentos de identidad a personas solicitantes de asilo y se reconoció la condición de refugiado de 18 personas, quienes recibieron un documento de identidad reconocido legalmente. Además, se realizan monitoreos para la identificación de personas con necesidades de protección que están inmersas en los flujos mixtos en el territorio nacional y, al año 2023, se está trabajando en un *Protocolo de atención integral para las personas solicitantes de asilo y refugiadas* para ampliar la respuesta de atención⁵⁹.
- En 2016, **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; asimismo, no solo otorga a las personas solicitantes de asilo el derecho a trabajar, sino que también les ofrece —a refugiados y solicitantes de asilo— una condición migratoria más favorable⁶⁰. Esta normativa resultó un antecedente clave en la medida que, entre 2021 y 2022, el número de personas que solicitan protección internacional en Guatemala aumentó casi un 160 por ciento⁶¹. Desde el año 2022, Guatemala implementa la Iniciativa de Calidad de Asilo (QAI) con el fin de fortalecer la eficiencia y la calidad del proceso de determinación de la condición de refugiado.
- **Honduras** ha incrementado el recurso humano para la identificación de personas con necesidad de protección internacional; en concreto, ha contratado a 23 nuevos oficiales en derechos humanos que se encuentran distribuidos en las diferentes fronteras de ingreso y salida⁶².

58 Ver, adicionalmente, información sobre el Mecanismo de Protección en Tránsito (**PTA**), que se aborda en el Capítulo III —sobre soluciones integrales, complementarias y sostenibles— de este informe.

59 Lo cual es un paso previo a la revisión de un anteproyecto de Ley de protección internacional.

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

61 ACNUR, comunicado de prensa, Alto Comisionado Auxiliar de ACNUR insta a una acción conjunta para afrontar los desafíos cambiantes de los movimientos mixtos en las Américas, 9 noviembre 2022, <https://www.acnur.org/noticias/news-releases/alto-comisionado-auxiliar-de-acnur-insta-una-accion-conjunta-para-afrontar>

62 Honduras se encuentra además trabajando en la reforma a la Ley de Migración y Extranjería para mitigar los vacíos legales existentes en la normativa actual, además de un documento para retirar las reservas existentes con respecto a los artículos 7 (exención de la reciprocidad), 17 (derecho al empleo remunerado) y 34 (naturalización) a la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, y de esta manera contribuir a la pronta inserción socioeconómica de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Soluciones en los países del norte de Centroamérica como región de destino

Guatemala, Honduras y el Salvador también desarrollaron importantes buenas prácticas en materia de soluciones integrales, complementarias y sostenibles (particularmente, en relación con la integración local y su dimensión legal, socioeconómica y sociocultural, áreas en las cuales hubo progresos considerables de manera transversal). También destaca la adhesión de seis ciudades, dos departamentos y la asociación nacional de municipalidades de Guatemala al programa de ciudades solidarias, así como la colaboración de los tres países del norte de Centroamérica para la implementación del Mecanismo de Protección en Tránsito (PTA).

Los avances de los países del norte de Centroamérica en materia de soluciones se desarrollan en el Capítulo III —sobre soluciones— de este informe, en conjunto con el análisis de los avances reportados en los demás países latinoamericanos.

Erradicación de la apatridia en los países del norte de Centroamérica

Finalmente, en materia de erradicación de la apatridia, los tres países realizaron progresos a lo largo de la década. Destaca particularmente que, en 2015, El Salvador ratificó sin reservas la *Convención sobre Estatuto de Apátridas de 1954*. Los avances de los países del norte de Centroamérica en esta materia se desarrollan en el Capítulo VI —sobre erradicación de la apatridia— de este informe, en conjunto con el análisis de los avances reportados en los demás países latinoamericanos.

4.3. Síntesis de los progresos de la década

El PAB fue indudablemente innovador al definir estrategias adaptadas a una subregión que requería y requiere un enfoque de abordaje específico y comprehensivo, considerando la diversidad y la complejidad de los desafíos prevalentes y las distintas formas de manifestación de la violencia. Anticipándose al Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018, el llamado del PAB fue a fortalecer la respuesta humanitaria en los países de origen, tránsito y destino. Asimismo, instó a desarrollar mecanismos de coordinación para fortalecer la respuesta y lograr que esta sea coherente, además de dar un lugar de importancia a la cooperación regional sobre la base de la responsabilidad compartida pero diferenciada y la solidaridad internacional, con el apoyo del SICA, el ACNUR, otras organizaciones internacionales y la sociedad civil.

En armonía con lo anterior, durante el decenio, la situación en el norte de Centroamérica y sus principales países de acogida presentó avances en el marco de mecanismos subregionales u organizaciones internacionales y regionales: la creación del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (**MIRPS**); el fortalecimiento del **SICA** en materia de protección; el apoyo y la labor de organismos como el **ACNUR** y otras agencias de Naciones Unidas, así como la Organización de Estados Americanos (**OEA**):

- El **MIRPS** es indudablemente una aplicación del llamado realizado por el PAB; además, se ha destacado en el mundo como una aplicación concreta del Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018. Desde su creación, en 2017, y de manera progresiva y sostenible, ha dado una respuesta integral y efectiva al aumento constante del movimiento de personas en Centroamérica y México, a través de una responsabilidad compartida en materia de prevención, protección y soluciones duraderas para las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas y retornadas con necesidades de protección. Sus innovadores mecanismos de cuantificación y su Plataforma de Apoyo han permitido la implementación efectiva de sus planes nacionales y regionales, pues cuenta con la asesoría técnica y financiera necesarias para implementarlos.
- En 2019 se inició el diseño del *Plan de Desarrollo Integral para El Salvador, Guatemala, Honduras y el sur-sureste de México* (PDI), orientado a atender de manera estratégica e integral las causas multidimensionales de la migración irregular y establecer una adecuada coordinación. Aún en proceso de implementación, el PDI es un ejemplo de cooperación, pues nació del compromiso de los gobiernos, es una propuesta articulada de todo el sistema de Naciones Unidas, y cuenta con el apoyo de las instituciones de integración subregional, incluido el SICA.



Una niña solicitante de asilo en Guatemala durante la pandemia de COVID-19. © ACNUR/Alexis Masciarelli

- La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) jugó un rol crucial en la década a través de su constante monitoreo y análisis de los desplazamientos forzados y su impacto en la región. La CIDH complementó la implementación del PAB al entregar lineamientos y herramientas para abordar la situación en los países de origen, tránsito y destino, poniendo de relieve las necesidades de las personas en situación de vulnerabilidad y desarrollando análisis sobre los agentes de la violencia, como el crimen organizado.
- El sistema de Integración Centroamericano (SICA), que contó con el apoyo del ACNUR desde los inicios del PAB, trabajó en materia de protección de las personas en situación de movilidad y desplazamiento forzado, refugiadas, apátridas y otras con necesidades de protección internacional. En el seno del SICA se mantuvieron las reuniones de las Comisiones Nacionales de Refugiados (CONARES) que favorecieron el intercambio de buenas prácticas y una reflexión conjunta sobre los sistemas de asilo nacionales. Adicionalmente, la Comisión Centroamericana de Estadísticas (CENTROESTAD) del SICA creó un Grupo de Trabajo especializado en migración y desplazamiento forzado, que fue permitiendo una paulatina implementación del programa **Observatorio de derechos humanos para el desplazamiento del PAB**, favoreciendo el registro, la caracterización y los datos estadísticos sobre desplazamiento forzado interno en Honduras y en El Salvador.

Asimismo, hubo avances significativos a nivel nacional en materia de implementación del PAB:

- Con respecto a la aplicación del programa de **Prevención** del PAB, destacan los avances normativos en materia de desplazamiento forzado interno. El Salvador y Honduras establecieron legislaciones nacionales con los mayores estándares internacionales; asimismo, Honduras también creó el tipo penal de desplazamiento forzado. México, por su parte y por primera vez, reconoció a nivel federal la existencia del desplazamiento interno; en consecuencia, desarrolló un proyecto de ley sustantivo y políticas públicas en materia de derechos humanos. A estos avances legislativos se sumaron hitos significativos de fortalecimiento institucional en Honduras y El Salvador.
- En los tres países sobresale la fuerte política de instalación de centros de acogida y mecanismos de recepción, asistencia y protección de las personas desplazadas y retornadas con necesidad de protección. En los diversos centros creados, se ofrece asistencia integral en espacios seguros, atención médica y psicológica; asimismo, se implementan mecanismos de detección de necesidades específicas,

rutas de derivación y acceso a servicios. Algunos de ellos reciben a miles de personas al año, dando así una respuesta adecuada a las necesidades generadas por la creciente cantidad de personas en tránsito y movilidad. Así, Guatemala dispone de albergues —que acogen a niñas, niños y adolescentes en tránsito con necesidades de protección— como espacios seguros⁶³ para complementar los esfuerzos que realiza la Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República (SBS); además, ha establecido siete Centros de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas que ofrecen servicios de orientación, atención, identificación y referencia de casos de personas que están en tránsito.

- El Salvador, Guatemala y Honduras dieron significativa importancia al enfoque de género y la protección de la infancia, mediante el fortalecimiento institucional para la protección de mujeres, niñas, niños y adolescentes, lo que incluye albergues y centros de recepción especializados. Respecto de la atención y protección de mujeres, Honduras y El Salvador desarrollaron sólidas políticas para mujeres en riesgo, desplazadas por la violencia, retornadas con necesidades de protección o sobrevivientes de violencia de género, dando así una respuesta concreta al PAB. En el caso de Guatemala, se reforzaron las Direcciones de la Mujer de siete municipalidades en materia de atención médica y prevención de la violencia, así como la integración de personas refugiadas en el marco de Ciudades Solidarias.
- En materia de soluciones, se desarrollaron programas para la inclusión socioeconómica de personas desplazadas, retornadas o en riesgo de desplazamiento, tales como los Centros de formación *Quédate* y el rol de las Unidades Municipales de Atención al Retornado en Guatemala; el proyecto piloto de financiamiento para el emprendimiento que benefició al 55% de las mujeres en Honduras en 2021; y el programa *Mi primer trabajo* en El Salvador. Estas políticas abordan la multicausalidad del desplazamiento forzado, demostrando una adhesión clara al diagnóstico y a las recomendaciones del PAB.
- Respecto de la implementación del programa **Tránsito digno y seguro**, además de los avances en los principales países de acogida (como Belice, México y Panamá) de las personas desplazadas desde los países del norte de Centroamérica, estos también fortalecieron sus políticas para personas en tránsito o en busca de protección internacional en sus territorios.
- Respecto de las personas en tránsito, Guatemala desarrolló estrategias de protección para personas en tránsito dándoles acogida en albergues, garantizando el acceso a los Centros de Atención a Personas Migrantes y Refugiadas y fortaleciendo las Unidades Móviles de la Procuraduría de Derechos Humanos, una sólida iniciativa nacional que permite presentar denuncias de violaciones de derechos humanos a personas vulneradas en las rutas y fronteras. Honduras también incluyó la atención de personas en tránsito en sus Centros de Atención al Migrante; por su parte, El Salvador lo hizo en sus Espacios de apoyo *A tu lado*. A lo anterior se sumaron las incesantes campañas de información a lo largo de los territorios y las fronteras, y las permanentes capacitaciones al funcionariado y otros actores presentes en las fronteras para la identificación de personas con necesidades de protección.
- Se fortalecieron los sistemas de asilo en los tres países —como la nueva legislación sobre protección de refugiados en Guatemala de 2016— y se avanzó notoriamente en materia de erradicación de la apatridia, mediante la ratificación sin reservas por parte de El Salvador de la Convención sobre Estatuto de Apátridas de 1954.

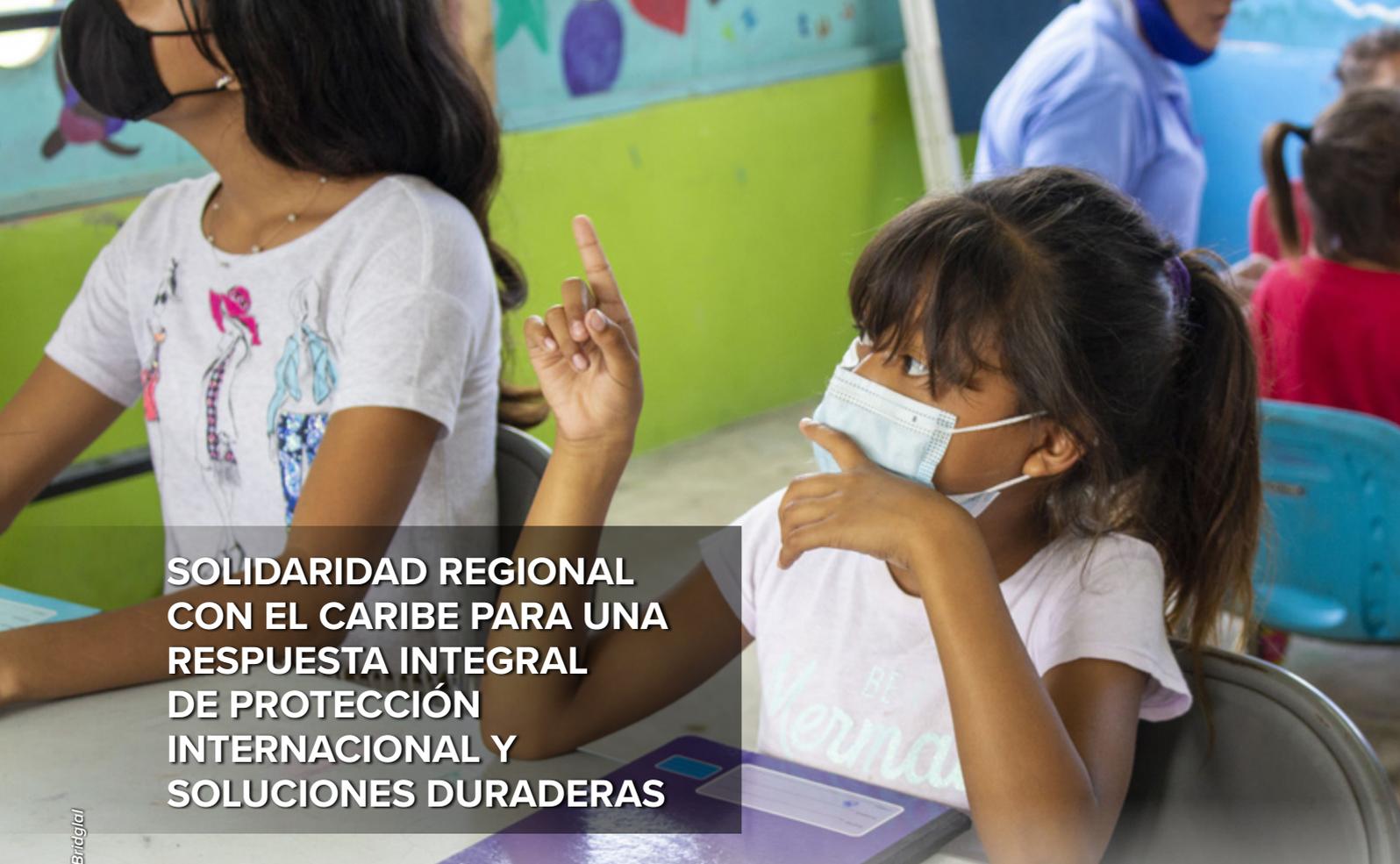
En suma, se observa que se logró el fortalecimiento de la protección y las soluciones en los países del norte de Centroamérica a lo largo de la década; por tanto, fue considerable la implementación de los programas del PAB. La respuesta al llamado urgente del PAB a articular acciones regionales orientadas a la prevención del desplazamiento, la protección de las víctimas y la búsqueda de soluciones duraderas jugó un rol indudablemente relevante, en particular a través del MIRPS y el SICA.

Por otra parte, de manera individual —aunque a menudo con el apoyo del ACNUR y de otros organismos internacionales—, los países también enfocaron sus políticas y acciones a la protección de personas con

63 Más información sobre los albergues disponible en <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/3/5b0be7c012/espacios-seguros-en-guatemala-ofrecen-un-refugio-a-las-personas-en-movimiento.html>.

necesidades específicas, comprendiendo la distinción y particularidades de los desafíos que enfrentan y sufren las personas refugiadas, desplazadas internas o en riesgo de desplazamiento, retornadas con necesidades de protección, en tránsito, solicitantes de asilo y apátridas, sin excluir a ningún grupo o individuo que requiera protección. En complemento, la atención especial a mujeres sobrevivientes de violencia de género y a niñas, niños y adolescentes, con la implementación desde acciones preventivas hasta amplias medidas de protección, dan cuenta de una apropiación profunda de los objetivos y estrategias del PAB, que desde sus inicios resaltó las necesidades específicas de estos grupos en situación de vulnerabilidad.

En suma, la protección y las soluciones en los países del norte de Centroamérica lograron ser fortalecidas a lo largo de la década. La respuesta al llamado urgente del PAB a articular acciones regionales orientadas a la prevención del desplazamiento, la protección de las víctimas y la búsqueda de soluciones duraderas jugó un rol indudablemente relevante, en particular a través del MIRPS y el SICA. Además, los países —a menudo con el apoyo del ACNUR y de otros organismos internacionales— enfocaron sus políticas y acciones a la protección de personas con necesidades específicas (es decir, personas refugiadas, desplazadas internas o en riesgo de desplazamiento, retornadas con necesidades de protección, en tránsito, solicitantes de asilo y apátridas), sin excluir a ningún grupo o individuo que necesite protección.



SOLIDARIDAD REGIONAL CON EL CARIBE PARA UNA RESPUESTA INTEGRAL DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y SOLUCIONES DURADERAS

© AGNUR/Carla Bragial

5. SOLIDARIDAD REGIONAL CON EL CARIBE PARA UNA RESPUESTA INTEGRAL DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y SOLUCIONES DURADERAS

El Plan de Acción de Brasil (**PAB**) destaca por haber incorporado, por primera vez, al Caribe en el Proceso de Cartagena, con lo cual amplió su cobertura geográfica e incluyó a toda la región; asimismo, fortaleció **la cooperación y la solidaridad regional para fortalecer la protección internacional de las personas refugiadas, desplazadas y apátridas**, que es el objetivo principal de la Declaración de Brasil.

Así, el PAB dedicó el Capítulo 5 a la región del Caribe: inicia con una referencia a los desafíos y necesidades de la región, para luego dejar sentado el deseo de los países de “superar estos retos y avanzar en el fortalecimiento de la agenda de protección y soluciones para los solicitantes de asilo, los refugiados y los apátridas, a través de medidas que aseguren un progreso escalonado, coherente y sostenible, y que respondan a las especificidades de cada país”. Además, este capítulo da cuenta de la adhesión del Caribe al compromiso global de erradicación de la apatridia en la próxima década. En coherencia con lo anterior, el PAB entrega herramientas para hacer frente a los retos, mediante el programa **Solidaridad con el Caribe**.

5.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

El objetivo principal del programa **Solidaridad con el Caribe** del PAB es “impulsar un diálogo regional con miras al eventual establecimiento de un Mecanismo Consultivo Regional (MCR) para la gestión eficaz de la migración mixta”. El propósito de este mecanismo es fortalecer la cooperación regional en la gestión de movimientos mixtos a través de un enfoque basado en derechos, con el fin de aumentar las capacidades nacionales y regionales, establecer progresivamente sistemas de asilo y procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada y formular programas que promuevan soluciones duraderas integrales, con un enfoque en la integración local.

Cabe observar que, si bien se presta especial atención al Caribe y a sus particularidades, este capítulo está en sinergia con los principales acuerdos y mecanismos globales, así como otras iniciativas regionales o subregionales vigentes, tal como se observa de manera esquemática a continuación:



5.2. Progreso alcanzado en materia de solidaridad regional con el Caribe

Durante la década de implementación del PAB, los países del Caribe realizaron progresos en relación con las principales metas establecidas en el programa *Solidaridad regional con el Caribe*, con lo cual demostraron su compromiso con la Declaración de Brasil, la implementación del PAB y el proceso de Cartagena —al cual se incorporaron en 2014—; los progresos se alcanzaron aun con las dificultades ya anunciadas por el PAB (en particular, el desafío de encontrar un balance entre garantizar la integridad de las extensas fronteras marítimas y responder adecuadamente a las crecientes necesidades de protección en contextos de movimientos mixtos, en un escenario de recursos financieros, técnicos, humanos y materiales limitados).

Más tarde, a las dificultades anteriores se sumaron el impacto de la pandemia de COVID-19, que afectó de manera desproporcionada a la región, y los devastadores efectos de los desastres naturales que azotaron incesantemente a los países del Caribe, todo lo cual puso a prueba la capacidad de acogida de numerosos países, territorios y comunidades. A continuación, se analizarán los avances del Caribe durante la década de implementación del PAB, en las diversas materias que este aborda.

5.2.1. Consultas Migratorias del Caribe y otros mecanismos regionales

Consultas Migratorias del Caribe



Un objetivo primordial del PAB fue promover un diálogo regional a través del establecimiento de un Mecanismo Consultivo Regional (MCR) en el Caribe. El primer paso regional para alcanzar este objetivo fue la creación de las **Consultas Migratorias del Caribe (CMC)**, un foro cuyo punto de inicio fue la *Reunión preparatoria para las Consultas Migratorias del Caribe (Belice, 2016)*. Ocho países¹ estuvieron presentes y en conjunto identificaron los principales temas que debían abordarse en el marco de este nuevo mecanismo; entre estos temas destacaba la necesidad de desarrollar políticas migratorias basadas en derechos como base para un manejo integral y efectivo de las migraciones mixtas.

Las CMC se crearon en este contexto como un proceso regional de consulta —liderado por los gobiernos— sobre protección de personas refugiadas y migrantes, y como una plataforma regional para que los Estados debatan acerca de los desafíos comunes, intercambien información y buenas prácticas, y trabajen hacia la responsabilidad compartida, la solidaridad y una efectiva aproximación de derechos en la gestión de la movilidad humana (incluida la situación de las personas migrantes, refugiadas y apátridas en contextos de grandes movimientos mixtos)². Luego, en cumplimiento de una prioridad definida durante la Segunda Reunión sobre Protección de Refugiados (Las Bahamas, 2017) se creó la plataforma en línea de las CMC (en la actualidad disponible en <https://www.iom.int/caribbean-migration-consultations-cmc>); en ella se publican diversos eventos, seminarios, cursos y foros en el seno de las CMC, y se alojan documentos y material audiovisual relacionado.

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

2 A la **Primera Reunión Técnica de las CMC (Trinidad y Tobago, 2016)** asistieron 20 países caribeños (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 presentes, al igual entidades como la Agencia de Implementación de la Comunidad del Caribe para el Crimen y la Seguridad (CARICOM IMPACS, por sus siglas en inglés), la Embajada de los Países Bajos en Panamá y la Embajada de los Estados Unidos en Trinidad y Tobago. En esta reunión técnica se trató la protección de las personas refugiadas, la gestión de fronteras, así como la recolección y el intercambio de información y datos sobre temas relacionados a la migración. La **Segunda Reunión sobre Protección de Refugiados (Las Bahamas, 2017)** contó con la presencia de dieciocho países, y, además de abordar la temática de protección de personas refugiadas, apátridas y desplazamientos forzados a gran escala, se realizó la primera evaluación trienal del PAB. Información disponible en 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, del 4 al 6 de diciembre de 2017, disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11478.pdf>.

Adicionalmente, durante la **Reunión Preparatoria para una Aproximación Regional a la Migración y la Protección Internacional (Jamaica, 2019)**, los 21 países participantes recomendaron establecer una Secretaría Técnica como mecanismo administrativo formal para las CMC. Esta secretaría, aunque diseñada con el apoyo de la OIM y del ACNUR, se radicará en la Agencia de Implementación de la Comunidad del Caribe para la Prevención del Crimen y la Seguridad (**CARICOM IMPACS**)³; manteniendo así el carácter intergubernamental del foro. Por otro lado, se iniciaron discusiones a nivel técnico con el fin de allanar el camino para la formalización de las CMC en una reunión de alto nivel⁴. A la reunión de Jamaica le sucedió un *webinar*, en mayo de 2020, sobre los Procedimientos Operativos estandarizados de la OIM para oficiales de frontera de primera línea en los puntos de entrada, en respuesta al brote de la COVID-19.

Asimismo, en 2019, en Trinidad y Tobago se realizó una **Consulta Hacia un Marco de Cooperación Regional sobre Movilidad Humana en el Contexto de Desastres y Efectos Adversos del Cambio Climático en el Caribe**⁵, cuyas sesiones abordaron 1) la gestión del riesgo de desplazamiento y construcción de resiliencia: cómo abordar las causas ambientales de la migración forzada; 2) la protección y la atención de las necesidades y derechos de las personas desplazadas por el cambio climático y desastres, y migrantes ambientales en el Caribe; y 3) ayudar a las personas a salir de las zonas de peligro.

Finalmente, cabe destacar que, en el marco de las CMC, se elaboró un borrador de *Plan de Acción para abordar la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático en el Caribe (2020-2022)*, con el objetivo de abordar de manera pragmática los movimientos transfronterizos inducidos por el cambio climático y el desplazamiento.

En la actualidad, como lo han indicado en su plataforma, los objetivos de las CMC son **1)** crear un foro no vinculante que permita a los países miembros debatir abiertamente sobre temas migratorios con el fin de desarrollar esfuerzos regionales coherentes y coordinados para la gestión eficaz de la migración; **2)** coordinar y promover el intercambio de información entre los Estados miembros, haciendo hincapié en el intercambio de buenas prácticas relacionadas con la gobernanza migratoria; y **3)** desarrollar políticas con enfoque basado en derechos con miras a una gobernanza migratoria integral y eficaz en la región.

Desde la perspectiva de la implementación del PAB, la creación de las Consultas Migratorias del Caribe ha sido un logro significativo al tratarse del único mecanismo intergubernamental caribeño que se dedica exclusivamente a la movilidad humana y se orienta a favorecer una cooperación efectiva entre los países, una coordinación eficaz, el intercambio de buenas prácticas y conocimientos, así como el fortalecimiento de la protección. Su mera creación implicó un compromiso excepcional de la región con el PAB al cumplir con su objetivo fundamental de crear un diálogo regional y un mecanismo consultivo regional.

Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela

La **Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V)**, creada en **2019**, tiene como objetivo abordar, en complemento a las respuestas de los gobiernos, las necesidades de protección, asistencia e integración de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela en los Estados afectados de América Latina y el Caribe. Está conformada por más de 200 organizaciones —incluidas agencias de la ONU, sociedad civil, organizaciones religiosas y organizaciones no gubernamentales, entre otras— en 17 países de América Latina y el Caribe. Si bien la R4V no es una plataforma intergubernamental, opera en coordinación con los Estados y los complementa en la búsqueda de soluciones duraderas.

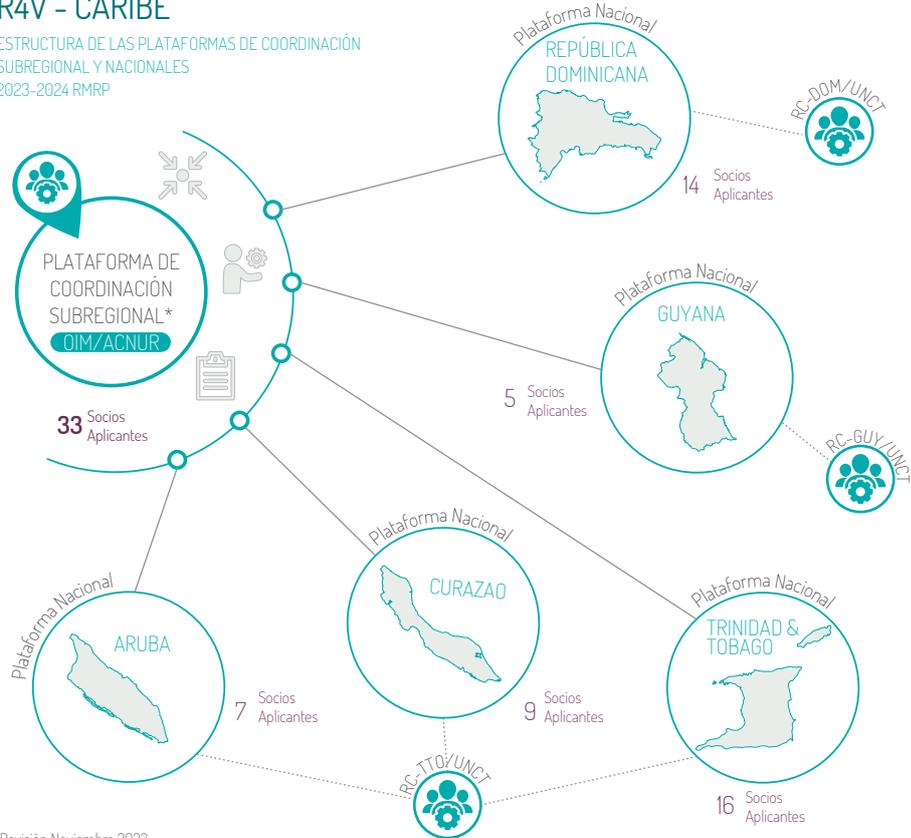
3 <https://www.caricomimpacs.org>

4 En este contexto, los participantes desarrollaron tres documentos preliminares para trabajar hacia (i) una estructura definida y modalidades operativas para definir el liderazgo, la membresía, la frecuencia de las reuniones y otros asuntos relevantes; (ii) una declaración sobre las metas y objetivos de las CMC; y (iii) un Plan de Acción Regional para implementar las recomendaciones técnicas de las CMC de una manera estratégica, coordinada y con plazos determinados. Los tres documentos son: 1. Modalidades de funcionamiento; 2. Matriz para un plan de acción regional; 3. Principios rectores.

5 Consultation Towards a Framework for Regional Cooperation on Human Mobility In the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change in the Caribbean. Reporte disponible (en inglés) en https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd1481/files/appeal/documents/report-climate_change_and_human_mobility_f_0.pdf

R4V - CARIBE

ESTRUCTURA DE LAS PLATAFORMAS DE COORDINACIÓN SUBREGIONAL Y NACIONALES 2023-2024 RMRP



Revisión Noviembre 2022

Las Plataformas de Coordinación son un mecanismo que reúne organizaciones gubernamentales, no gubernamentales, internacionales y de la sociedad civil, u otros mecanismos de cooperación internacional.

Objetivo

Promover la **coordinación** de actividades en el RMRP, con los fines de asegurar el reconocimiento y **protección** de refugiados y migrantes, y conseguir una **respuesta humanitaria** conjunta, efectiva y eficiente, completando y reforzando la respuesta de los gobiernos nacionales.

Trabajo y Responsabilidades

- Establecer y facilitar actividades de coordinación para apoyar la prestación de servicios;
- Aplicar y promover normas, pautas y buenas prácticas, incluso mediante el desarrollo de capacidades;
- Hacer la preparativas relevantes para responder a emergencias;
- Desarrollar mensajes comunes y consenso para abogar por las poblaciones afectadas;
- Asegurar responsabilidad ante las poblaciones afectadas, incluyendo Comunicación con Comunidades;
- Monitorear la ejecución de programas y proyectos financiados bajo el plan conjunto;
- Ser un punto de contacto para comunicación y coordinación entre Plataformas.

RC = Coordinador Residente (Sistema ONU)
UNCT = Equipo de País de la ONU

En 2018 se estableció la **Plataforma de Coordinación Subregional del Caribe**⁶ y, como parte integrante de ella, en 2019 se implementaron **plataformas nacionales de coordinación** en **Aruba, Curazao, República Dominicana, Guyana, y Trinidad y Tobago** (estas plataformas fueron reforzadas y operacionalizadas en 2020). Este foco específico en países que están enfrentando una carga desproporcionada en relación con su capacidad de acogida constituye un importante avance en materia de protección, pues el objetivo principal consiste en asegurar el reconocimiento y la protección de personas refugiadas y migrantes, así como dar una respuesta humanitaria eficaz y eficiente ante sus necesidades materiales —en complemento y refuerzo de la respuesta de los gobiernos—. Las plataformas son, de este modo, un ejemplo de solidaridad internacional y soporte efectivo de los países del Caribe que enfrentan situaciones que, a pesar de la voluntad política y el espíritu de solidaridad, no siempre tienen las herramientas para enfrentar de manera aislada.

Otros foros regionales o subregionales

Durante el decenio, algunos países se incorporaron o mantuvieron en foros o mecanismos que se extienden más allá de las fronteras del Caribe, y en el marco de los cuales se coordinan y desarrollan políticas que son congruentes con los objetivos del PAB, en concreto:

- República Dominicana y Guyana son parte del **Proceso de Quito**, en el que los Países Bajos actúan en calidad de observador (relevante para Aruba y Curazao)⁷;
- Cuba, Haití, Jamaica y República Dominicana son algunos de los países que conforman el **Consejo**

6 Para mayor información en español ver <https://www.r4v.info/> y, con respecto a la Plataforma R4V, ver la sección 7.2.2 del capítulo VII (Cooperación regional) de este informe.

7 Aruba y Curazao son países constituyentes autónomos del Reino de los Países Bajos. Si bien estos retienen la responsabilidad en asuntos de política exterior y en la realización de los derechos humanos, Aruba y Curazao son responsables de la admisión y expulsión de extranjeros conforme al derecho internacional. Ver *Marcos legales en materias de Asilo y Migraciones del Caribe del RMRP (RMRP Legal Framework Asylum & Migration)*, marzo de 2021, disponible en <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/Legal%20framework%20-web.pdf>

Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV);

- Belice y República Dominicana son países miembro de la **Conferencia Regional sobre Migración (CRM)**; y
- Belice es parte integrante del **Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)**.

Esta participación permite a cada uno de los países del Caribe integrarse en mecanismos de cooperación, coordinación, intercambio de buenas prácticas y fortalecimiento institucional, elementos propios del PAB (en la medida que la cooperación y solidaridad son parte de las estrategias transversales que ha establecido, y cada uno de estos foros ha tenido impactos efectivos en sus países miembros)⁸.

5.2.2. El fortalecimiento de la cooperación regional en la gestión de los movimientos mixtos a través de enfoques basados en derechos

Destaca en la década el fortalecimiento de capacidades; el intercambio de buenas prácticas; y la formación de oficiales migratorios, de elegibilidad y de fronteras, así como funcionariado de alto nivel en el Caribe (incluso durante la pandemia de COVID-19). Este fortalecimiento fue liderado, principalmente, por organizaciones internacionales como el ACNUR y la OIM, junto con mecanismos regionales como las CMC, CARICOM IMPACS y la Comisión de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECO/OECS)⁹.

Así, se organizaron incontables **talleres y capacitaciones nacionales y regionales** a lo largo de toda la década, en los cuales, frecuentemente, las asistencias fueron masivas y con participación de una amplia gama de funcionarios y funcionarias: desde la primera línea en puestos fronterizos hasta aquellas personas encargadas de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada o miembros del poder judicial. En numerosas ocasiones, los talleres y las capacitaciones se dirigieron al funcionariado de alto nivel.

Estos eventos, talleres, simposios y capacitaciones abordaron gran parte de las áreas temáticas vinculadas a los objetivos y programas del PAB, con inclusión de los desafíos descritos en el Capítulo 5 y aquellos identificados en el marco de las evaluaciones trienales de progreso de implementación. En consecuencia, se organizaron cursos, foros y talleres sobre la protección en fronteras marítimas y lacustres, el derecho internacional de los refugiados y la

⁸ Estos foros y mecanismos se desarrollan de manera transversal en el presente informe (ver Capítulos sobre el norte de Centroamérica, apatridia y cooperación regional).

⁹ Entre otros, pueden mencionarse los Cursos Regionales Anuales del ACNUR sobre Derecho Internacional de Refugiados y Apatridia para América Latina y el Caribe (2015 en **Curazao**, 2016 en **Trinidad y Tobago**, 2017 en **Aruba**); la Segunda Mesa Redonda sobre alternativas a la Detención (2015, **Islas Caimán y Trinidad y Tobago**); el Taller Regional del Caribe sobre Alternativas a la Detención Migratoria (2016, **Trinidad y Tobago** 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 (2016, **Trinidad y Tobago**); Primer Taller Técnico de los países del Caribe en el marco de las CMC, División de Inmigración (2016, Trinidad y Tobago); Capacitación Regional sobre Protección de Personas Refugiadas del ACNUR impartida en holandés (2017, **Surinam**); el Taller de Alto Nivel sobre Movilidad Humana y Desastres en el Caribe (2018, **CMC**); Primer Taller de la Red contra la Trata de Personas de las Consultas Migratorias del Caribe (2018, **Trinidad y Tobago**); Taller del CMC sobre recopilación y gestión de datos sobre migración (2018, **Jamaica**); Consulta hacia un Marco de Cooperación Regional sobre Movilidad Humana en el contexto de desastres y efectos adversos del cambio climático en el Caribe (2019, **CMC**); Webinar en el Día Mundial de las Personas Refugiadas (2019, **CMC**); Reunión Temática Regional del Caribe sobre la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes (2019, **Guyana**); Migración Laboral (2019, **Jamaica**); Compromiso con la Diáspora (2019, **Grenada**); Reunión Preparatoria para un Enfoque Regional sobre Migración y Protección Internacional (2019, **Jamaica**); seminario Construyendo capacidades de los oficiales de frontera de la OECO para atender las situaciones de desplazamiento por desastres en los puntos de ingreso (2020, Comisión de la Organización de Estados del Caribe Oriental, **OECO/OECS**); seminario Asegurando nuestra comunidad en la era del COVID-19 en seguimiento a la Conferencia virtual sobre Seguridad 2020 (2020, **CARICOM IMPACS**); taller Derechos y responsabilidades de las personas en necesidad de protección internacional en el Caribe (2020, **CARICOM IMPACS**); capacitación en Procedimientos de Determinación de la Condición de Persona Refugiada, para el Caribe Norte, a la que asistieron más de 80 funcionarios gubernamentales y trabajadores sociales de todos los países (2020, **ACNUR**); taller facilitado por ACNUR para 40 oficiales de inmigración en las Bahamas sobre una introducción básica al derecho de refugiados (2022, **Bahamas**) y capacitación regional para doce altos funcionarios de inmigración de las Bahamas, Jamaica, República Dominicana y Trinidad y Tobago sobre el derecho de refugiados en Miami (2022, **Miami**). En abril de 2023 se organizó un simposio de ACNUR para **Aruba y Curazao** sobre alternativas a la detención de personas migrantes; asistieron más de 60 participantes, incluidos los ministerios de justicia y el ministerio de integración, departamentos de asilo y más de 20 poderes judiciales. En **Trinidad y Tobago**, desde 2021, ACNUR brindó varias capacitaciones regionales al Servicio de Policía Nacional en lo que respecta a Protección Internacional. Ese mismo año se llevó a cabo el **Curso Subregional de Derecho Internacional de los Refugiados y Apatridia**, junto con la **Consulta Subregional sobre el Plan de Acción de Brasil**, organizados por el ACNUR, con miras a elaborar el Segundo Informe Trienal de progreso del PAB, que comprendió talleres sobre derecho internacional de las personas refugiadas y apatridia; debido proceso en procedimientos de la determinación de persona refugiada; necesidades de protección internacional en el Caribe; además de las consultas sobre la implementación del PAB: buenas prácticas, desafíos y recomendaciones. El foro también incluyó presentaciones de Belice, República Dominicana, Surinam, Haití, Cuba y CARICOM IMPACS. Más de 60 funcionarios y funcionarias gubernamentales, oficiales de frontera, autoridades de asilo y oficiales de elegibilidad, entre otros, asistieron al taller. Ver <https://www.asiloamericas.org/caribbean-irl-statelessness-course/>.



Niños y niñas pintan un mural en Santo Domingo, República Dominicana, en el Día Mundial del Refugiado. © Cortesía de Globalizateradio

erradicación de la apatridia (cursos regionales de ACNUR), la integración local y el acceso a derechos, la cooperación en el abordaje de los flujos mixtos, el fortalecimiento institucional, los derechos de las personas migrantes y la legislación migratoria, las respuestas de emergencia, la migración y el desarrollo sostenible, la migración laboral, los desastres naturales y el cambio climático, la lucha contra la trata y tráfico de personas, la recopilación y gestión de datos sobre migración, la migración en situaciones de crisis, entre otros.

Este incesante trabajo de formación, intercambio de buenas prácticas, diálogo y reflexiones comunes cumplió un rol fundamental a lo largo de la década, pues dio sostenibilidad a los esfuerzos de fortalecimiento de los sistemas de protección y brindó apoyo técnico indispensable para cumplir con el objetivo de fortalecer la gestión de los movimientos mixtos a través de enfoques basados en derechos.

5.2.3. Establecimiento progresivo de sistemas de asilo y procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada

El PAB exhortó a los países del Caribe, por un lado, a establecer progresivamente sistemas de asilo a través de la formulación de políticas públicas y regulaciones internas, así como la implementación de procedimientos para la identificación de la asistencia diferenciada a varios grupos en situaciones de vulnerabilidad; y, por otro, a garantizar el acceso a procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada y alternativas a la detención para personas solicitantes de asilo (con inclusión de niñas y niños acompañados o no acompañados).

Creación o fortalecimiento de los sistemas de asilo o de protección internacional

Tras la adopción del PAB en 2014, un número creciente de países y territorios de ultramar del Caribe —incluidos **Antigua y Barbuda, Aruba, Las Bahamas, Belice, Jamaica, Trinidad y Tobago, Islas Turcas y Caicos, y República Dominicana**— solicitaron el apoyo del ACNUR para redactar legislación, reglamentos y políticas sobre protección

de personas refugiadas, así como poner en marcha o fortalecer sus sistemas de asilo. En respuesta a las solicitudes de los Estados, el ACNUR elaboró la **Guía Técnica para el Desarrollo de la Legislación sobre los Refugiados en el Caribe** (en adelante, Guía Técnica), que establece los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y especifica los derechos de las personas refugiadas y las garantías de protección de conformidad con los estándares internacionales.

Algunos Estados usaron esta herramienta para desarrollar su legislación nacional e implementar las disposiciones de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Los países que ya tenían legislación en la materia recurrieron a la Guía Técnica para identificar eventuales brechas y considerar 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 en la Segunda Reunión de las CMC, en 2017. En este contexto, en 2015, **Antigua y Barbuda** creó un Comité de elegibilidad *ad hoc* para determinar la condición de un grupo de solicitantes de asilo provenientes de Siria.

Avances en el sistema de protección internacional en Aruba

Aruba es uno de los primeros 5 países a nivel mundial con mayor proporción de personas acogidas con relación a la población nacional. El país es parte del Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, le es vinculante el Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) y, en 2018, comenzó a implementar un sistema de asilo nacional, que es accesible para las personas solicitantes registradas por el ACNUR y para aquellas en proceso de deportación que solicitan asilo. En atención a ello, Aruba inició la mejora de la capacidad de procesamiento —ingreso de solicitudes, análisis y resolución de solicitudes de asilo— del Departamento de Integración, Gestión y Admisión de Extranjeros (DIMAS, por su acrónimo en papiamentu).

Fortalecimiento del Sistema de Asilo en Belice

En junio de 2015 (tras **dieciocho años de inactividad**), **Belice** reactivó el **Comité de Elegibilidad de Refugiados**; el año siguiente, reestableció el Departamento de Refugiados y, en 2019, puso en marcha la Iniciativa Asilo de Calidad (**QAI**, por sus siglas en inglés¹⁰, una herramienta propia del PAB).

Estos hitos institucionales permitieron, con el apoyo técnico del ACNUR y también en el marco del MIRPS, avances significativos, a saber: **1)** en 2020, la Corte Suprema de Justicia declaró improcedente el plazo de 14 días para presentar las solicitudes de asilo establecido en la Ley sobre Refugiados (*Refugees Act*)¹¹; **2)** en 2021, se inició un programa de **amnistía** para regularizar la situación migratoria de las personas con necesidades de protección internacional y solicitantes de asilo registradas y, a septiembre de 2022, cerca de 750 personas habían solicitado la carta de referencia respectiva; **3)** en 2022 se inició el proyecto bianual de fortalecimiento de la capacidad institucional del Departamento de Refugiados/Ministerio de Inmigración, con el apoyo del ACNUR (instalaciones, modernización de las bases de datos y gestión de casos, nuevos oficiales de elegibilidad y alta formación técnica), lo que permitió que hubiera mayor eficiencia y calidad en la tramitación de solicitudes; y, finalmente, **4)** se elaboró un **proyecto de ley de enmiendas** a la Ley sobre Refugiados que incluye el fortalecimiento del sistema de asilo para volverlo moderno, racionalizado y actualizado¹².

10 En este contexto se iniciaron alianzas con Costa Rica (de hecho, en 2019 se realizó una visita recíproca), lo que mejoró los sistemas de referencia, la comunicación entre las instituciones relevantes, y el refuerzo de la recepción y el acompañamiento. Belice también recibió apoyo de Canadá en 2019 y 2020, mediante sesiones de formación y capacitación; y miembros de la Comisión de Elegibilidad realizaron una misión de información de país de origen a El Salvador. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)*, 8 de noviembre de 2019, página 14, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5dc5e6fa4.html>. Respecto del contenido de la QAI y su implementación en los países latinoamericanos de América del Sur, Central y México, ver la sección 2.2.1. del Capítulo II de este informe.

11 Sentencia de la Corte Suprema de Belice, del 21 de enero de 2020, recaída en los recursos NÚM. 72, 83 y 193 de 2019.

12 La revisión del Acta de Refugiados y la aprobación de la propuesta de enmiendas se encuentra en tramitación. Algunos de los cambios propuestos en la legislación incluyen una modificación en la estructura del proceso de asilo (determinación de la condición de persona refugiada), los plazos de solicitud de asilo y los plazos de procedimiento, además de la no penalización de la entrada irregular y el permiso especial para que las personas solicitantes de asilo accedan a derechos básicos (entre ellos, el derecho al trabajo) mientras esté pendiente una decisión sobre su solicitud.

Bahamas desarrolló un marco regulatorio de los procedimientos de determinación de la condición de persona refugiada, creando el Grupo de Trabajo Interinstitucional sobre Migración en 2015. De igual forma, a finales de 2017, implementó la emisión de documentos de viaje de lectura mecánica para personas refugiadas, según los estándares de la Organización de Aviación Civil Internacional (ICAO, por sus siglas en inglés); fue el primer país del Caribe en hacerlo. **Curazao** publicó, en 2019, una revisión del procedimiento para solicitar protección internacional bajo el Artículo 3 del CEDH; de ese modo, se reforzó el derecho a la revisión de las decisiones y se hizo una referencia explícita a la protección contra la devolución.

Por su parte, en las **Islas Caimán** existe un respeto irrestricto al derecho a solicitar asilo y formular una solicitud¹³. Además, en los últimos años se estableció un tribunal de apelaciones que se encarga específicamente de los casos de asilo; se trata de un tribunal separado del poder judicial, denominado “tribunales de apelaciones de protección de refugiados”, una entidad compuesta por abogados voluntarios del sector privado. El proceso de apelación se desarrolla en dos niveles: luego de una decisión negativa en primera instancia y, más tarde, por parte del Tribunal de Protección de Refugiados; los solicitantes de asilo pueden apelar esa segunda decisión negativa ante el Tribunal Supremo del país.

Finalmente, las **Islas Turcas y Caicos** establecieron en 2015 un Decreto de Inmigración¹⁴, que incluye la protección internacional de personas refugiadas y solicitantes de asilo.

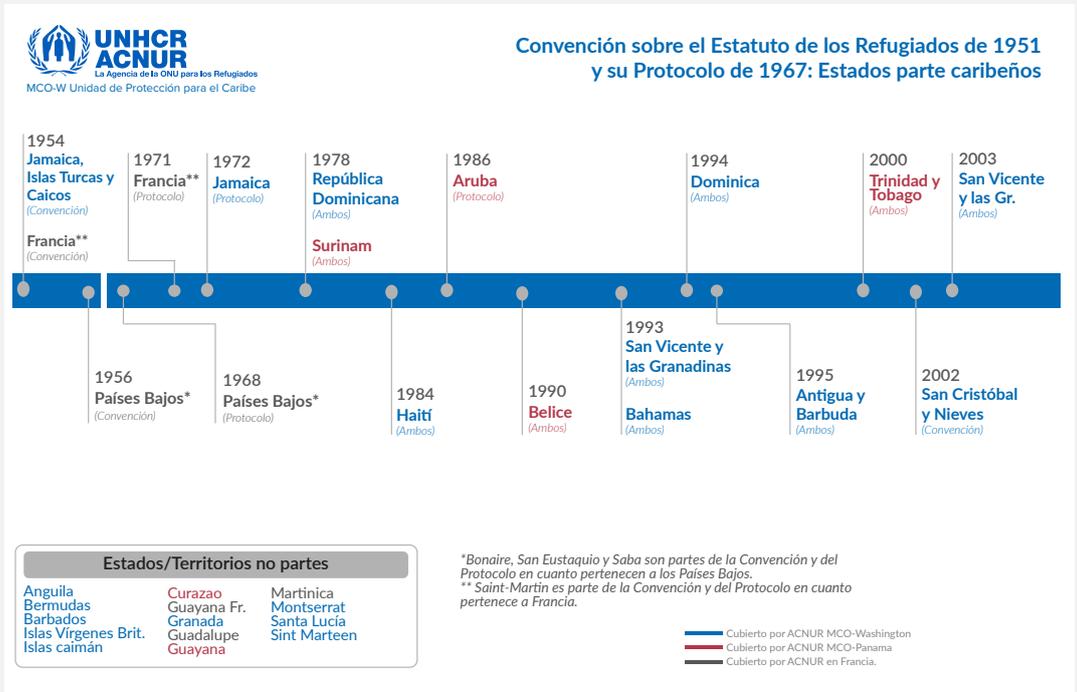


Personas que necesitan protección internacional y locales juegan juntos en el equipo de voleibol *The Challengers*, en Trinidad y Tobago.
© ACNUR/Carla Bridglal

13 Cuando una persona llega a las Islas Caimán sin documentación adecuada, los funcionarios del Gobierno determinan quiénes son y por qué están allí para referirlos y comenzar el proceso de asilo. La política que maneja el asilo es la unidad de gestión de migración del CBC y la Ley de Aduanas y Control de Fronteras, que proporciona el marco legal para el asilo. La Ley otorga una fuerte consideración a la Convención de Refugiados de 1951 y al Protocolo de 1967 para las consideraciones de mejores prácticas.

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

Determinación de la condición de persona refugiada y mecanismos de protección internacional¹⁵ en el Caribe



Países y territorios que han establecido o reactivado mecanismos nacionales: Belice, las Bahamas, Islas Caimán, Islas Turcas y Caicos, Jamaica, y República Dominicana

Países que han proporcionado otra forma de protección internacional: Aruba (artículo 3 del Convenio Europeo de Derechos Humanos y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967) y Curazao (artículo 3 del Convenio Europeo de Derecho Humanos)¹⁶

Países y territorios en los cuales el ACNUR lleva a cabo el procedimiento de determinación de la condición de refugiado bajo su mandato: Anguilla, Antigua y Barbuda, Barbados, Bermuda, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Saint Lucía, San Vicente y las Granadinas, Sint Maarten, Surinam, y Trinidad y Tobago

Protección contra la devolución y acceso al territorio

Los últimos años de implementación del PAB mostraron algunos avances relacionados con el acceso al territorio y la protección contra la devolución, inclusive en tiempos de pandemia:

- **Guyana**, que no es parte de la Convención de 1951 ni tiene un marco legal en materia de asilo, no reportó ningún caso de devolución desde 2018, en aplicación de una política solidaria de fronteras abiertas para personas venezolanas; y, en tiempos de pandemia, a pesar del cierre de fronteras, se permitió ingresar y se les otorgaron permisos de estancia de tres meses, renovables, a las personas venezolanas que llegaron por los ríos a través de un cruce fronterizo irregular.

15 Para una descripción del estado de adhesión de los países del Caribe a otros instrumentos internacionales relevantes, ver: Marcos legales en materias de Asilo y Migraciones del Caribe del RMRP (RMRP Legal Framework Asylum & Migration), marzo 2021, disponible en: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/Legal%20framework%20-web.pdf>

16 Aruba y Curazao son países constituyentes autónomos del Reino de los Países Bajos. Si bien los Países Bajos retienen la responsabilidad en asuntos de política exterior y de aplicación de la normativa sobre Derechos Humanos, Aruba y Curazao son responsables de la admisión y expulsión de personas extranjeras conforme al derecho internacional. ver: Marcos legales en materias de Asilo y Migraciones del Caribe del RMRP (RMRP Legal Framework Asylum & Migration), marzo 2021, disponible en: <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/Legal%20framework%20-web.pdf>

- **Cuba** tampoco es parte de la Convención de 1951 ni de su Protocolo de 1967, pero en la década mantuvo el respeto a la no devolución y la garantía de una estadía segura de las personas solicitantes de asilo que llegaron al país.
- **Belice** abrió, en mayo de 2019, un Centro Fronterizo de Recepción e Información en el cual aplicó el Procedimiento Operativo Estandarizado (SOP, por sus siglas en inglés), que se relaciona con el acceso al territorio. El SOP fue revisado y reforzado en 2020, con lo cual mejoraron los estándares de recepción en los puntos de entrada respecto a la identificación y referencia de las personas con necesidad de protección internacional¹⁷.

Alternativas a la detención

Sostenibilidad del sistema de alternativas a la detención en Trinidad y Tobago

En la década en estudio, **Trinidad y Tobago** mantuvo un mecanismo sobresaliente de alternativas a la detención migratoria. Mediante sus *Órdenes de Supervisión*, mecanismo establecido en la Ley de Inmigración de 1969, se proporcionan alternativas a la detención —y libertad de circulación— bajo determinadas condiciones (además de una entrevista personal, se solicita contar con una identificación oficial y una domiciliación local, pagar una fianza y no tener antecedentes penales).

La Orden comporta ciertas obligaciones: presentación regular ante Inmigración y prohibición de viajar fuera de la jurisdicción respectiva sin previo aviso. En la práctica, la mayoría de las personas en situación irregular en detención puede acceder a este documento. Este mecanismo se mantuvo durante toda la década de implementación del PAB, a pesar de las nuevas dificultades y desafíos enfrentados por el país, lo cual es un ejemplo de sostenibilidad de una buena práctica.

Procesos de registro y favorecimiento de la estancia regular

Guyana implementó, en 2019, un sistema piloto de registro nacional de personas venezolanas a través del Ecosistema PRIMES de ACNUR¹⁸, que comprende registro biométrico y la emisión de documentación. Luego de este programa piloto, el gobierno retomó el registro bajo su propio sistema manual, tras el cual se emiten permisos de estancia por 3 meses (incluso a personas con ingreso irregular); si bien estos permisos no otorgan el derecho a trabajar, sí dan acceso a la educación, la atención médica y la libertad de movimiento al interior de la región/provincia donde la persona fue documentada¹⁹. Además, pueden ampliarse por períodos de hasta 6 meses²⁰.

En **Haití**, ACNUR es responsable de los procesos de registro y determinación de la condición de persona refugiada; además, al recibir un certificado del ACNUR, las personas solicitantes pueden pedir un permiso de trabajo (*permis de séjour*), que tiene un costo y debe ser renovado anualmente. Por su parte, en 2018, **Surinam**²¹ adoptó una Declaración Ministerial general, con la cual se concedían permisos de estancia de un año a las personas solicitantes de asilo y de dos años a las personas refugiadas registradas con ACNUR. Estos permisos autorizan a trabajar, desarrollar

17 De acuerdo con los SOP, si se identifica a una persona que necesita protección internacional —o que así lo expresa—, independientemente de su entrada regular o irregular al país, debe ser referida al Departamento de Refugiados. Para reforzar la identificación de estas necesidades, se hicieron sustantivas capacitaciones a los oficiales de policía y de inmigración, con especial atención a la sensibilización sobre las personas en situación de vulnerabilidad (por ejemplo, víctimas de trata, así como niñas, niños y adolescentes no acompañados). Una vez que las personas han presentado su solicitud de asilo, ellas y los miembros de su familia obtienen un documento que, si bien no les permite trabajar, les otorga regularidad de estancia; la vigencia del documento es de tres meses, pero es también renovable. El ACNUR colabora en la implementación de los SOP mediante su presencia en lugares estratégicos.

18 El término Ecosistema de Registro y Manejo de Identidad de la Población (PRIMES, por sus siglas en inglés) abarca todas las herramientas y aplicaciones interoperables de registro, manejo de identidad y manejo de casos del ACNUR (como proGres y BIMS). Más información disponible en <https://www.acnur.org/602e7d634.pdf>

19 Temporary stay Permit (PTP) - Immigration Act, Aliens (Immigration and Registration) Act. Entre marzo y octubre de 2020, el Departamento de Inmigración suspendió la emisión de los permisos, en el entendido de que se mantendría el respeto irrestricto al principio de no devolución y no se realizaría ninguna deportación. En noviembre de 2020 se reactivó la emisión de los permisos.

20 En la práctica, la tramitación necesita de tiempos largos dado que el sistema es manual y está centralizado a nivel nacional.

21 Surinam adhirió en 1978 a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967; además, la admisión de personas refugiadas está prevista en la Ley de Extranjería de 1991, la Ley de 16 de enero de 1992 relativa a la Admisión y Expulsión de Extranjeros, en virtud de la cual las personas refugiadas pueden obtener permisos de residencia. No obstante, Surinam aún no ha desarrollado un procedimiento nacional de determinación de la condición de persona refugiada.



Mujeres waraos en Trinidad y Tobago. © ACNUR/Carla Bridglal

actividades independientes y acceso a la educación pública, y comprenden garantías de no devolución²².

Trinidad y Tobago realizó, en 2019, un ejercicio de registro de dos semanas que benefició a 16.523 personas venezolanas: se les permitió acceder a una estancia temporal mediante un Permiso Ministerial²³ gratuito, cuya vigencia era de seis meses, y podía renovarse una sola vez; como resultado, las personas —junto a sus hijas e hijos dependientes— obtuvieron autorización para trabajar. En dos ocasiones, el gobierno extendió la vigencia por seis meses adicionales (enero y junio 2020) y, en marzo de 2021, el gobierno procedió a un nuevo registro de las personas previamente registradas, con lo cual les otorgó 6 meses adicionales²⁴.

En junio de 2023, se anunció la extensión hasta el 31 de diciembre de los permisos emitidos, previa presentación ante la División de Inmigración. Las **Islas Caimán**, por su parte, conceden a las personas refugiadas estancia indefinida, además de un documento de viaje y permiso para trabajar.

En 2021 **República Dominicana** inició un **plan de normalización** del estatus migratorio para las personas de nacionalidad venezolana que ingresaron al país mediante una tarjeta de turista o visado entre enero 2014 y marzo 2020²⁵, y que están en situación irregular por haber extendido su presencia más allá de la vigencia de su documentación. El plan de normalización permite acceder a una extensión de permanencia y solicitar un permiso de no residente —de un año, renovable, en las subcategorías de estudiante o trabajador temporario—, el cual tiene un costo (cercano a los USD 150 por persona).

La emisión de las visas implica, además, un procedimiento de verificación de seguridad a través de la INTERPOL, la Procuraduría General y las oficinas de inteligencia. El visado permite combatir la trata, da acceso al mercado laboral, al sistema educativo, al sistema bancario y financiero y al sistema de seguridad social.

A mediados del 2023, el gobierno había emitido 24.408 visados (20.861 en la modalidad de trabajador temporero y 3.547 para estudiantes). Este programa se ha desarrollado con el apoyo del ACNUR, de

- 22 El permiso se solicita a través de un portal en línea y se emite luego de una entrevista ante el Ministerio de Justicia y Policía. Solo puede denegarse por serios motivos de orden público mediante una resolución susceptible de apelación. Para obtenerlo, hay que proveer copia de un pasaporte o documento de identidad, el certificado emitido por el ACNUR, una declaración de apoyo financiero o una prueba de ingresos suficientes (puede ser un contrato de trabajo); asimismo, es necesario pagar una tarifa. En ausencia de respuesta dentro de 6 meses, se considera que la admisión como refugiado ha sido denegada y la persona deberá salir del país o será deportada (en cuyo caso tendrá que absorber todos los gastos pertinentes). En 2021 se conformó un grupo de trabajo interministerial dedicado analizar los problemas que enfrentan las personas refugiadas y solicitantes de asilo en el país, así como asesorar al Ministro de Justicia y Policía sobre las acciones que es necesario emprender.
- 23 *Temporary stay through Minister's Permit, Immigration Act, Chapter 18:01*. A partir del 8 de marzo de 2021, el Gobierno de Trinidad y Tobago se embarcó en un ejercicio nacional para extender el registro para las personas venezolanas que estaban previamente registradas con el gobierno en 2019. El proceso inicial comenzó el 8 de marzo y finalizó el 26 de marzo de 2021; 13.800 personas recibieron una extensión de su permiso para trabajar y permanecer en Trinidad y Tobago.
- 24 Aun con tal estatuto, los informes indican que en la práctica los beneficiarios gozan de acceso limitado a derechos y servicios. Marcos legales en materia de asilo y migraciones del Caribe del RMRP (*RMRP Legal Framework Asylum & Migration*), marzo de 2021, disponible en <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/Legal%20framework%20-web.pdf>
- 25 Resolución 119-21 del Ministerio de Interior y Policía que Normaliza dentro de la Categoría de no Residente la Situación Migratoria Irregular de los Nacionales Venezolanos en Territorio Dominicano, disponible en <https://mirex.gob.do/resolucion-que-normaliza-dentro-de-la-categoria-de-no-residente-la-situacion-migratoria-irregular-de-los-nacionales-venezolanos-en-territorio-dominicano/>

la OIM y de la Plataforma R4V²⁶. Por otra parte, cabe resaltar que República Dominicana entrega a las personas refugiadas un documento de identidad de un año, renovable, que tiene un costo y permite trabajar²⁷; asimismo, emite documentos de viaje para refugiados, que tienen vigencia de un año, son renovables y tienen costo.

Finalmente, destaca que, en las **Islas Caimán**, las personas refugiadas con estancia indefinida no requieren de plazo mínimo de residencia para acceder a la naturalización y a la ciudadanía. Hay un camino hacia la ciudadanía británica que está regulado por la legislación británica una vez que se les concede asilo.

5.2.4. Formulación de 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, lo que incluye medidas para fomentar la integración local en las comunidades y la inclusión de personas refugiadas en planes nacionales y políticas. Los invita, además, a promover la cooperación internacional y la solidaridad regional para facilitar el reasentamiento —incluso hacia los países de América del Sur— y el retorno voluntario de las personas migrantes; de ese modo, se aligera la carga desproporcionada en algunos países isleños.

Acceso al mercado laboral

Un componente estructural de la integración local es el acceso al mercado laboral, cuyo elemento central es el derecho al trabajo, que permite acceder a la protección laboral, disminuir la posibilidad de abusos, aumentar o diversificar las fuentes de ingresos, evitar estrategias de supervivencia negativas, e integrarse de manera digna a las comunidades de acogida, entre otros.

Haití, Surinam, República Dominicana y Trinidad y Tobago tienen contemplado, en sus legislaciones o políticas, la emisión de autorizaciones para trabajar, ya sea como derecho accesorio a la regularización migratoria o a solicitud específica de las personas (en ocasiones, solamente para personas refugiadas; y, en otras, para personas que no lo son, inclusive para personas con ingreso irregular al país, y ya sea en el marco de procesos de regularización extraordinaria o del procedimiento habitual). Por su parte, **Jamaica** —país que tiene un procedimiento nacional de asilo— permite a las personas reconocidas como refugiadas solicitar un permiso de trabajo, que tiene un costo. De manera similar, las **Islas Caimán** conceden a las personas refugiadas el derecho a trabajar (junto con un permiso de residencia indefinido).

Políticas innovadoras en Belice en materia de acceso al mercado laboral

Además del derecho al trabajo, las personas migrantes y refugiadas en **Belice** tienen acceso a servicios de capacitación informal en el aprendizaje del inglés, de fortalecimiento de habilidades vocacionales, y para el desarrollo de micro y pequeñas empresas. Asimismo, tienen oportunidades legales seguras para asociarse con cooperativas de producción y comercialización. Al respecto, la relativa independencia de los gobiernos locales deja un margen de oportunidades para facilitar la puesta en marcha exitosa de microempresas en subsectores tradicionales y de bajo riesgo de la economía informal.

Para implementar estos programas de manera efectiva, **Belice** ha movilizad —desde 2020— la búsqueda de recursos para centrarse a nivel nacional en el crecimiento de las micro, pequeñas

26 Marcos legales en materia de asilo y migraciones del Caribe del RMRP (*RMRP Legal Framework Asylum & Migration*), marzo de 2021, disponible en <https://www.r4v.info/sites/default/files/2021-06/Legal%20framework%20-web.pdf>

27 En la práctica, este documento permite el acceso a la cédula de identidad para personas extranjeras. Decreto núm. 2330, del 10 de septiembre de 1984, Reglamento de la Comisión Nacional para los Refugiados. Decreto núm. 1569, que crea e integra la Comisión Nacional para los Refugiados.



En Independence, Belice, ACNUR ha distribuido bicicletas a trabajadores comunitarios de la salud. © ACNUR/Kevin Z. Henry

y medianas empresas (MSME). El propósito es proporcionar nuevas vías para que las personas refugiadas y solicitantes de asilo se inscriban en iniciativas formales de desarrollo empresarial gestionadas por el Servicio de Desarrollo del Comercio y la Inversión, el Centro de Desarrollo de Pequeñas Empresas, y el Centro de Formación y Empleo de Belice²⁸. Otro elemento sobresaliente desde la perspectiva de la integración local es que el programa de servicios de formación profesional técnica de Belice beneficia a **la juventud refugiada, solicitante de asilo y de las comunidades de acogida**; de ese modo, mientras las personas extranjeras que necesitan protección tienen acceso al mercado laboral, la coexistencia pacífica se potencia²⁹.

Estas buenas prácticas de Belice son particularmente significativas en la medida que un efectivo acceso al mercado laboral requiere también de herramientas que, en la práctica y de manera concreta, permitan diversificar las áreas de inserción laboral y acceder a trabajos dignos que permitan subsistir dignamente.

Acceso a la salud

En **Cuba**, las personas que ACNUR ha reconocido como refugiadas tienen acceso gratuito a los centros de salud públicos. **Belice**, por su parte, brinda atención médica básica a bajo costo a personas refugiadas y solicitantes de asilo, quienes se beneficiaron de la respuesta de atención médica durante la pandemia en igualdad de condiciones que las nacionales.

28 Información disponible en el *V Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) 2022*, páginas 34 y siguientes. disponible en https://mirps-platform.org/wp-content/uploads/2023/01/MIRPS_ESP_WEB.pdf

29 En 2022 se continuó la movilización de recursos para centrarse a nivel nacional en el crecimiento de las micro, pequeñas y medianas empresas (MSME). Información disponible en el *V Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) 2022*, páginas 34 y siguientes. disponible en https://mirps-platform.org/wp-content/uploads/2023/01/MIRPS_ESP_WEB.pdf

En **Haití**, las personas en necesidad de protección internacional pueden acceder a los servicios públicos —incluida la asistencia sanitaria y psicosocial— de forma gratuita, por tanto, el acceso solo queda sujeto a los limitados recursos e infraestructura del sector público de salud. En **República Dominicana**, las personas solicitantes de asilo tienen acceso a atención médica de emergencia y al sistema de atención primaria de salud pública. Finalmente, en **Guyana**, el acceso a la atención primaria de salud pública es gratuito y universal, lo que también beneficia a personas no nacionales (independientemente de su situación migratoria).

Derecho a la educación

En **Belice**, la educación primaria es gratuita para niñas y niños; sin embargo, persisten desafíos de acceso a la educación secundaria³⁰. En **Cuba**, niñas, niños y adolescentes tienen acceso a la educación y aproximadamente el 45% de las personas refugiadas se beneficia de becas de estudio en la educación superior. En **Surinam**, niña y niños tienen derecho constitucional a la educación.

En **República Dominicana**, las personas extranjeras tienen acceso a la educación, aunque enfrentan dificultades para obtener y validar diplomas debido a la falta de documentación o estatuto regular. En **Guyana**, la educación pública es universal y gratuita, y las niñas y niños venezolanos documentados con permisos de estancia tienen acceso a la educación (aunque con ciertas barreras, como el costo de los uniformes y el transporte, el hecho de que en algunas zonas apartadas las capacidades escolares no son suficientes para garantizar la escolarización, y el hecho de que las clases son impartidas en inglés —aunque hay iniciativas apoyadas por el ACNUR para impartir clases complementarias de idioma—).

En **República Dominicana**, y por primera vez en el Caribe, se implementó la Cátedra Sérgio Vieira de Mello, modelo originado en Brasil³¹ que consiste en una red de instituciones académicas que firman acuerdos con el ACNUR para implementar iniciativas que apoyen la protección e integración de las personas refugiadas, solicitantes de asilo o apátridas.

Tres universidades, la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), la Universidad Iberoamericana (UNIBE) y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC) se unieron a la red. En este contexto, ACNUR desarrolló con el INTEC una *Guía de Autoaprendizaje en Derecho de Asilo, Refugio y Nacionalidad*; además, se publicaron dos libros: *Las memorias del seminario Cuidados de Salud Mental en Personas en Movilidad* y el volumen 6 de *Miradas Desencadenantes: una mirada de género a los desafíos y desigualdades en los nuevos contextos migratorios, trata de personas, nacionalidad y refugio en República Dominicana*.

En 2023, con el apoyo del ACNUR, el INTEC ha obtenido fondos canadienses para implementar el proyecto *Cambio Climático y Desplazamiento Forzado: su impacto en la vida de las mujeres y niñas*.

Reasentamiento

En el primer trienio de implementación del PAB, países del Caribe adoptaron 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. El RRTM fue un mecanismo regional establecido en **Trinidad y Tobago** para trasladar personas refugiadas desde islas pequeñas hacia grandes países del Caribe; comenzó como un proyecto piloto con cuatro casos tramitados en el primer año, seguido de una evaluación y ajuste. Al año 2017, diecisiete personas refugiadas fueron reasentadas exitosamente desde países como Barbados, Santa Lucía, y Antigua y Barbuda hacia Trinidad y Tobago.

30 MIRPS, *III Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) 2020*, op. cit., página 12.

31 Para mayores antecedentes sobre esta Cátedra y su actual dimensión en la región, ver sección 7.3. del Capítulo VII (Cooperación regional) de este informe.

En los años recientes, con el liderazgo del ACNUR, el reasentamiento se fue fortaleciendo en la región, aumentando progresivamente el número de personas reasentadas, todas desde Trinidad y Tobago.

- en 2020, 8 personas en Australia y Estados Unidos;
- en 2021, 48 personas en Australia, 2 en Canadá, 2 en Finlandia, y 3 en Uruguay (un total de 55);
- en 2022, 109 personas en Canadá y Australia; y,
- en 2023, al 31 de octubre, 224 personas en Estados Unidos, 51 en Canadá y 38 en Australia (con un total de 313 personas reasentadas).

Además, en 2023, Estados Unidos ha llevado a cabo otras dos misiones en Trinidad y Tobago, en las cuales aceptó para reasentamiento a 180 personas³². Por su parte, Australia aceptó a 47 personas, y Canadá a 50 personas. En junio y julio del 2023, la isla de Aruba recibió su primera misión por parte de los Estados Unidos, con un resultado de 59 personas aceptadas el 31 de octubre³³.

Cabe destacar que estas cifras debiesen ir en aumento, en la medida que este año las oportunidades de reasentamiento continuaron ampliándose en la región del Caribe Sur³⁴.

5.3. Erradicación de la apatridia en el Caribe

Un tema incorporado por el PAB al Proceso de Cartagena es el abordaje de la erradicación de la apatridia, lo cual se hizo mediante un capítulo específico sobre esta materia. En armonía con ello, el análisis de los avances en Latinoamérica y el Caribe se reportan de manera comprensiva en el Capítulo VI del presente informe. No obstante, a continuación, se resaltan los progresos más sobresalientes en el Caribe en la década de implementación del PAB.

5.3.1. Avances regionales en materia de erradicación de la apatridia³⁵

Mecanismo global

Los países del Caribe, al igual que sus pares Latinoamericanos, se fueron sumando a lo largo de la década al *Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia 2014-2024* y a la campaña *#IBelong (#YoPertenezco)*; es decir, hicieron parte de los esfuerzos por alcanzar el objetivo de avanzar hacia una región libre de apatridia para el 2024. La adhesión a los principios del Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 también contribuyó al compromiso de los países en esta materia.

En este contexto, **Belice, Guyana y Haití** presentaron compromisos ante el Segmento Global de Alto Nivel sobre Apatridia de 2019 (HLS, por sus siglas en inglés) y en el Primer Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019 (GRF, por sus siglas en inglés)³⁶, de ese modo, se reforzó el liderazgo de la región en esta materia. Como podrá verse más adelante, estos compromisos se han ido transformando en respuestas concretas.

32 En 2023, la meta es llegar a 500 individuos referidos para reasentamiento hacia los Estados Unidos.

33 Adicionalmente, en 2023, el ACNUR en Cuba también recibió su primera cuota de reasentamiento a los Estados Unidos tras 7 años de pausa (desde el 2016); a septiembre de 2023, 59 personas habían sido presentadas, y Estados Unidos hará una misión en diciembre para entrevistarlas.

34 En 2023, tras el aumento de la cuota de reasentamiento, al menos 380 personas de Trinidad y Tobago serán presentadas a Estados Unidos, Canadá y Australia; del mismo modo, 250 personas de Aruba y Curazao y 100 personas de Panamá serán presentadas a Estados Unidos. En República Dominicana, el reasentamiento también se expandió sustancialmente: en 2020, 40 personas fueron referidas para reasentamiento en Australia; esta cifra se elevó a 175 en 2021 y a 315 en 2022 hacia Australia, Estados Unidos y Canadá.

35 El Plan Mundial para Acabar con la Apatridia, la campaña *#IBelong*, el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia y el CLARCIEV se desarrollan en el Capítulo V de este informe.

36 A septiembre de 2023, **13 países de América Latina y el Caribe han presentado un total de 39 compromisos**: Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Haití, México, Panamá, Perú y Uruguay presentaron compromisos en el HLS y, luego, en el marco del Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019, de ese modo, reforzaron el compromiso y el liderazgo de la región en esta materia. Al año 2023, siete países —Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay— han cumplido íntegramente con uno o algunos de sus compromisos, y siete los han cumplido de manera parcial (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Haití, México y Panamá).

Mecanismo regional

De los 21 países que integran el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (**CLARCIEV**), cuatro pertenecen al Caribe (**Cuba, Haití, Jamaica, y República Dominicana**). Esta participación es significativa en la medida que el trabajo del CLARCIEV se ha constituido, desde sus inicios, en un mecanismo que contribuye sustantivamente al fortalecimiento de los registros civiles de la región y a la prevención y reducción de la apatridia.

5.3.2. Avances nacionales en materia de erradicación de la apatridia

Adhesiones a las Convenciones sobre Apatridia

En el Caribe, durante el decenio de implementación del PAB, **Jamaica** adhirió en 2014 y **Belice** en 2015 a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961; **Haití** adhirió, en 2018, tanto a la Convención de 1961 como a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.

Países parte de la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954**: Antigua y Barbuda, Aruba, Barbados, Belice, Bermuda, Curazao, Guadalupe, Guyana Francesa, Haití, las Islas Vírgenes Británicas, Martinica, San Vicente y las Granadinas, Surinam, y Trinidad y Tobago.

Países parte de la **Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961**: Aruba, Belice, Bermuda, Curazao, las Islas Vírgenes Británicas, las Islas Caimán, Haití, Jamaica, Montserrat, y las Islas Turcas y Caicos³⁷.

Avances en Haití en materia de erradicación de la apatridia

Haití adhirió en 2018³⁸ a las Convenciones de 1954 y 1961; y, en 2020, en cumplimiento de los compromisos realizados ante el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia (HLS)³⁹, emitió dos decretos. El primero, de noviembre de 2019, sobre registro tardío de nacimientos, que otorga un plazo de 5 años para regularizar el estado civil y da acceso a un certificado de nacimiento gratuito a través de un procedimiento simplificado.

En este contexto se inició la Operación *Coup de Poing* con el objetivo de regularizar el estado civil de todas las personas sin registro para el 2024. Esta operación tiene un foco particular en las zonas remotas o aisladas del país, en las cuales hay importantes situaciones de riesgo de apatridia. A fines del 2020, se había registrado y otorgado documentación a 130.000 personas.

El segundo decreto, emitido en junio de 2020 en relación con el compromiso de reformar el Registro Civil, estableció la creación de un Número Único de Identificación Nacional y de una Tarjeta Única de Identificación Nacional, lo cual permite, entre otras cuestiones, fortalecer las sinergias con diversos servicios (por ejemplo, con el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública y el archivo nacional)⁴⁰.

37 El 5 de diciembre de 1961, la República Dominicana firmó la Convención de 1961 sobre la reducción de la apatridia, aunque aún no la ha ratificado.

38 El Parlamento de Haití ratificó ambas Convenciones sobre Apatridia el 22 de marzo de 2017; estas fueron publicadas en el *Moniteur* (Diario Oficial de la República de Haití), número especial 41, del 4 de diciembre de 2017. Los instrumentos de adhesión fueron depositados el 27 de septiembre de 2018 y las Convenciones entraron en vigor en diciembre de ese año.

39 En el Segmento de Alto Nivel sobre la Apatridia, celebrado en Ginebra en octubre de 2019, el Gobierno de Haití se comprometió a erradicar el riesgo de apatridia mediante tres compromisos: (1) simplificar y mejorar el acceso al registro de nacimientos para prevenir el riesgo de apatridia en áreas rurales y de difícil acceso; (2) continuar con la reforma del registro civil iniciada en 2005; y (3) revisar la legislación sobre la nacionalidad. Sobre el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia, ver la sección 6.1.2 del Capítulo VI de este informe.

40 En el verano de 2017, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP) presentó un proyecto de ley sobre nacionalidad que fue redactado con el apoyo técnico del ACNUR. De adoptarse, constituirá un importante instrumento para resolver el problema de las personas haitianas en riesgo de apatridia en Haití y en el Caribe en general.



Personas solicitantes de asilo y migrantes esperan su turno en un centro de atención gestionado por ACNUR y su socio Humana People to People. © ACNUR/Aida Escobar.

Adicionalmente, un proyecto de ley sobre nacionalidad, redactado con el apoyo técnico del ACNUR y presentado en el verano de 2017 por el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJSP), está en tramitación en el Parlamento. Este proyecto de ley contribuirá a resolver en Haití y en el Caribe en general el problema de las personas haitianas en riesgo de apatridia.

Otros avances nacionales en materia de erradicación de la apatridia

En el período en análisis, destacan avances en materia de prevención de la apatridia y en materia de reducción y resolución.

Eliminación del requisito de “avecindamiento” para solicitar la nacionalidad cubana por nacimiento en Cuba

En materia de prevención de la apatridia, en diciembre de 2017⁴¹ Cuba eliminó el requisito de “avecindamiento” (es decir, permanecer en el país por un tiempo determinado) para realizar el trámite de ciudadanía de niñas y niños que hayan nacido en el extranjero de madres o padres de nacionalidad cubana. En sus seis años de implementación (desde 2017 hasta mediados de 2023), 5.472 niñas y niños que nacieron en el exterior de madres o padres de nacionalidad cubana —incluso si se les inscribió en los consulados o en el interior del país— se han beneficiado de esta reforma.

Por su parte, la nueva Constitución de la República de Cuba, adoptada el 24 de febrero de 2019, establece que la ciudadanía se adquiere por nacimiento o naturalización y confiere facultades al Presidente de la República para otorgar la ciudadanía cubana. Con ello, en 2022, se otorgó la ciudadanía cubana mediante decreto presidencial a una persona en situación de apatridia⁴².

41 Decreto Ley 352 de 2017 del Consejo de Estado “Sobre la Adquisición de la Ciudadanía Cubana por Nacimiento de los nacidos en el extranjero de padre o madre cubanos”, más información en <https://www.gacetaoficial.gob.cu/es/gaceta-oficial-no-63-extraordinaria-de-2017>

42 Ver artículos 33 y siguientes de la Constitución de la República de Cuba, proclamada el 10 de abril de 2019, disponible en https://www.gacetaoficial.gob.cu/sites/default/files/goc-2019-ex5_0.pdf

En enero de 2023, **República Dominicana** promulgó una nueva *Ley sobre Actos del Estado Civil (Ley 04-23)*⁴³, la cual introduce mejoras en materia de registro de nacimiento, tales como la extensión del plazo de registro oportuno y la facilitación del registro tardío mediante un trámite administrativo en vez de judicial. Además, la declaración de nacimiento puede ahora ser realizada por las madres o los padres (antes, la madre declaraba y, para ello, necesitaba documentos —si era extranjera, su pasaporte—, mientras que el padre solo reconocía). La ley no prevé efectos retroactivos, por lo que puede contribuir a resolver los casos de apatridia que se presenten después de su adopción y no los preexistentes.

Finalmente, en **Bahamas** hubo un cambio jurisprudencial que incidió profundamente en materia de prevención de la apatridia: la Constitución establece reglas en materia de adquisición de la nacionalidad, en función del lugar de nacimiento de la niña o del niño, o bien del estado civil de sus padres que pueden resultar en una diferencia discriminatoria basada en género. En mayo de 2023, en el fallo *Fiscal General contra Rolle JCPC*, el Consejo Privado (*Judicial Committee of the Privy Council, JCPC*), que oficia de tribunal supremo, introdujo una **nueva interpretación constitucional en la que se declaraba que toda persona nacida fuera del matrimonio de hombres bahameños y mujeres extranjeras recibe automáticamente la ciudadanía bahameña desde el nacimiento**; de ese modo, se revirtió la interpretación anterior de la Constitución, que requería una solicitud de ciudadanía a la edad de 18 años⁴⁴.

Por otra parte, en materia de **restitución de la nacionalidad**, **República Dominicana** tuvo ciertos avances en la implementación efectiva de la Ley 169-14, *que Establece un Régimen Especial para Personas Nacidas en el Territorio Nacional Inscritas Irregularmente en el Registro Civil Dominicano y Sobre Naturalización*. Entre 2014 y 2023, aproximadamente 26.000 personas (del Grupo A⁴⁵) readquirieron su nacionalidad, de manera que obtuvieron cédulas de identidad y electorales. En 2020 y 2021 se publicaron dos decretos presidenciales con los que se autorizó la naturalización de 799 niñas, niños y adolescentes (Grupo B).

5.4. Síntesis de los progresos de la década

Durante la década de implementación del PAB, los países del Caribe realizaron progresos en relación con las metas establecidas en el programa **Solidaridad regional** con el Caribe. De ese modo, pudo verse su compromiso con la Declaración de Brasil, el PAB y el Proceso de Cartagena, al cual se incorporaron en 2014.

Estos avances se alcanzaron a pesar de las dificultades ya anunciadas por el PAB; en particular, el desafío de encontrar un balance entre garantizar la integridad de las extensas fronteras marítimas y responder adecuadamente a las crecientes necesidades de protección en contextos de movimientos mixtos, todo ello en un escenario de recursos financieros, técnicos, humanos y materiales limitados.

A las dificultades anteriores se sumaron el impacto de la pandemia de COVID-19, que afectó de manera desproporcionada a la región, y los devastadores efectos de los desastres naturales que azotaron de manera incesante a los países del Caribe, todo lo cual puso a prueba la capacidad de acogida de numerosos países, territorios y sus comunidades.

43 A septiembre de 2023, la Junta Central Electoral (JCE) está redactando el Reglamento de aplicación de la Ley.

44 El caso se centró en la interpretación de dos artículos constitucionales: el artículo 6, que establece que las personas nacidas en Las Bahamas después del 9 de julio de 1973 se convierten en ciudadanos si uno de los padres es bahameño, y el artículo 14(1), que define "padre" para los niños nacidos fuera del matrimonio como "madre". El Consejo Privado afirmó que el artículo 6 se refiere a los padres biológicos y que el artículo 14(1) no impone requisitos de legitimidad al artículo 6. Adicionalmente, la oficina del Fiscal General Ryan Pinder anunció la revisión, a la luz de este fallo, de la legislación sobre ciudadanía para abordar otros problemas que esta contiene, incluida la necesidad de otorgar ciudadanía automática a quienes hayan nacido en el extranjero de mujeres bahameñas casadas con hombres de otra nacionalidad.

45 Ley núm. 169/2014 que Establece un Régimen Especial para Personas Nacidas en el Territorio Nacional Inscritas Irregularmente en el Registro Civil Dominicano y sobre Naturalización. G. O. No. 10756 del 26 de mayo de 2014. Ver artículos 1 y 2 de la Ley, que establecen y definen los grupos A y B.

GRUPO A: a septiembre de 2023, de los 60.404 beneficiarios del literal A del artículo primero de la Ley, 26.129 personas habían accedido a sus cédulas de identidad y cédulas electorales, que confirman su nacionalidad dominicana.

GRUPO B: a septiembre de 2023, de los 7159 beneficiarios del literal B del artículo primero de la Ley, cuyos casos habían sido aprobados, 1.829 personas habían presentado su solicitud de naturalización (antes del cierre, en marzo de 2020, de la Unidad de la Ley 169-14, sita en el Ministerio de Interior y Policía, encargada de recibir y evaluar solicitudes de naturalización facilitada en el marco de esta normativa). Luego se emitió el Decreto 262-20 (julio de 2020), autorizando la naturalización de 749 personas beneficiarias de este grupo. Finalmente se dictó el Decreto 297-21 (abril de 2021), que autorizó la naturalización de 50 personas. Los 799 beneficiarios de ambos decretos eran todos menores de edad cuando presentaron su solicitud.



Curazao, un país constituyente del Reino de los Países Bajos, es uno de los territorios que acogen a más personas que necesitan protección internacional con relación al número de habitantes. © ACNUR/Diana Díaz

En términos de avances en la implementación del Capítulo 5 del PAB durante la década, destacan:

- La creación de las Consultas Migratorias del Caribe y los esfuerzos orientados a su continuidad, único mecanismo intergubernamental dedicado a la movilidad humana y orientado a favorecer una cooperación efectiva en esta materia, una coordinación eficaz y el intercambio de buenas prácticas en miras a fortalecer la protección internacional. Su mera creación dio cuenta de un compromiso excepcional con el PAB, cuyo objetivo principal era crear un diálogo regional y un mecanismo consultivo regional en el Caribe.
- El fortalecimiento de capacidades de los sistemas migratorios y de asilo —mediante la formación de oficiales migratorios, de elegibilidad y de fronteras, así como funcionariado de alto nivel—, fundamentalmente liderado por organizaciones internacionales como el ACNUR y la OIM, junto con mecanismos regionales como las CMC, el CARICOM IMPACS y la Comisión de la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS/OECS). Este trabajo se hizo a través de talleres, seminarios y formaciones, resaltando en ellos el intercambio de buenas prácticas, el diálogo y las reflexiones comunes, además del apoyo técnico indispensable para fortalecer la gestión de los movimientos mixtos a través de enfoques basados en derechos.
- La creación o el fortalecimiento de los sistemas de asilo o de protección internacional. En **8 países y territorios que cuentan con mecanismos nacionales** de determinación de la condición de refugiado u otro sistema alternativo de protección internacional, **cinco de estos mecanismos se implementaron o activaron en la década de vigencia del PAB**: Belice, las Bahamas y las Islas Turcas y Caicos; además de Aruba (artículo 3 CEDH y Protocolo de 1967) y Curazao (artículo 3 CEDH). Estos cinco países vinieron a sumarse a las Islas Caimán, Jamaica y República Dominicana.
- El ejemplar desarrollo de un mecanismo de favorecimiento de la estancia regular en Trinidad y Tobago, mediante un ejercicio de registro que permitió regularizar a 16.523 personas venezolanas en 2019 (el proyecto se amplió en 2023); y el destacado plan de normalización del estatus migratorio para personas venezolanas, que fue iniciado en 2021 por República Dominicana y, a septiembre 2023, ha beneficiado a 24.408 personas.



Festival cultural Afrodescendientes Hoy, en Santo Domingo, República Dominicana. © ACNUR

- Las buenas prácticas en materia de integración local, pues fueron numerosos países los que garantizaron el derecho al trabajo, a la educación y a los sistemas públicos de salud. En materia de acceso al mercado laboral, Belice implementó destacadas iniciativas, como capacitaciones para el aprendizaje del inglés, programas de fortalecimiento de habilidades vocacionales y para el desarrollo de micro y pequeñas empresas, oportunidades legales seguras para asociarse con cooperativas de producción y comercialización, así como programas de formación conjuntos para jóvenes extranjeros y de las comunidades de acogida, que incentivaron la coexistencia pacífica.
- El éxito significativo en el desarrollo y la ampliación del reasentamiento; comenzando por el Mecanismo Regional de Traslado de Refugiados (RRTM) desarrollado entre 2014 y 2017 al interior del Caribe, destinado a facilitar soluciones duraderas para las personas refugiadas con necesidades específicas de protección, mediante el cual, al año 2017, diecisiete personas fueron reasentadas exitosamente desde países como Barbados, Santa Lucía, y Antigua y Barbuda hacia Trinidad y Tobago; y luego, bajo el liderazgo del ACNUR, el desarrollo de programas adicionales de reasentamiento que han permitido trasladar desde Trinidad y Tobago, a 485 personas refugiadas hacia Australia, Canadá y los Estados Unidos.
- En materia de erradicación de la apatridia, Jamaica y Belice adhirieron, en 2014 y 2015 respectivamente, a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961; Haití, por su parte, adhirió en 2018 a la Convención de 1961 y a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Además, Belice, Guyana y Haití formularon compromisos ante el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia y el Foro Mundial sobre los Refugiados.
- Tratándose del cumplimiento de los compromisos adquiridos en materia de apatridia, sobresale la implementación de la campaña nacional “*Coup de poing*” en Haití, mediante la cual se registró y documentó a 130.000 personas en 2020. Por su parte, Cuba eliminó el requisito de “avecindamiento” (es decir, la residencia de tres meses en el país) para la adquisición de la nacionalidad de niñas y niños que hayan nacido en el exterior de madres o padres de nacionalidad cubana (entre 2017 y 2023, 5.472 niñas y niños se han beneficiado de esta reforma). Por su parte, en enero de 2023, República Dominicana promulgó una nueva Ley sobre Actos del Estado Civil (Ley 04-23), que extiende el plazo de registro oportuno, facilita el registro tardío de nacimientos, y resuelve ciertas brechas de género en el registro de nacimientos.

Las buenas prácticas acá destacadas demuestran que la incorporación del Caribe al Proceso de Cartagena y el desarrollo del programa de **Solidaridad regional con el Caribe** para una Respuesta Integral de Protección Internacional y Soluciones Duraderas permitieron a numerosos países avanzar en el fortalecimiento de sus agendas de protección y soluciones para las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas, a través de un progreso escalonado, coherente y en muchos casos sostenible que superó las dificultades. La solidaridad regional y la presencia de la comunidad internacional a través del ACNUR fueron elementos clave en los progresos reportados.

En suma, los países del Caribe evidenciaron avances significativos en armonía con el Proceso de Cartagena, al cual fueron incorporados en 2014. Esto, a pesar de los muchos desafíos ya anticipados por el PAB, los que se intensificaron con la pandemia de COVID-19 y los incesantes desastres naturales. Destaca en la década la creación de las Consultas Migratorias del Caribe como mecanismo de cooperación regional; la ampliación y el fortalecimiento de sistemas de asilo y protección internacional (5 de 8 países implementaron sistemas de asilo nacionales); el desarrollo de mecanismos de regularización; la redacción de políticas progresivas de integración local; los esfuerzos significativos en reasentamiento liderados por el ACNUR; y acciones concretas para combatir la apatridia (en concreto, Jamaica, Belice y Haití ratificaron las convenciones sobre apatridia). Esto demuestra cuán significativo resultó el PAB para el fortalecimiento de las agendas de protección para solicitantes de asilo, refugiados y apátridas.

ERRADICACIÓN DE LA APATRIDIA



© ACNUR/Felipe Álvarez

6. ERRADICACIÓN DE LA APATRIDIA

6.1. Referencia al PAB y a otras iniciativas globales y regionales

6.1.1. El programa Erradicación de la apatridia en el PAB

El programa **Erradicación de la apatridia** del capítulo VI del PAB busca apoyar a los Estados de América Latina y el Caribe en la ejecución de ocho acciones en materia de prevención, protección, reducción y resolución de la apatridia. Este programa sigue los lineamientos que brindan la *Declaración de Brasilia para Fortalecer la Protección Internacional de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano* de 2010, las estrategias desarrolladas por el ACNUR para cumplir con el mandato que le fue conferido por los países en esta materia, y las Resoluciones sobre apatridia de la Organización de Estados Americanos (OEA).

Cabe observar que, en el marco del Proceso de Cartagena iniciado en 1984, una de las innovaciones del PAB fue la incorporación de la erradicación de la apatridia como eje temático. Este hito es un elemento más de aquellos que evidencian el carácter evolutivo y progresivo del proceso; y, atendidos los avances en esta materia que se reportan en el presente informe, es también muestra de la importancia y la eficacia del PAB para la protección en la región.

Adhesiones a las Convenciones sobre apatridia en la década de implementación del PAB



6.1.2. El Plan de Acción Mundial para acabar con la Apatridia y la campaña #IBelong

El marco estratégico global para la erradicación de la apatridia está contenido en el **Plan de Acción Mundial para acabar con la Apatridia 2014-2024 (Plan de Acción Mundial)**¹. Este Plan, al igual que el PAB, nació en el año 2014 y establece un marco guía de diez acciones que los Estados deben ejecutar con el apoyo del ACNUR y de otras contrapartes; cada una de estas acciones, exceptuando la quinta —referida a problemáticas extracontinentales—, están incluidas en el PAB. Adicionalmente, el ACNUR lanzó en 2014 la campaña **#IBelong (#YoPertenezco)** para poner fin a la apatridia en 2024, iniciativa a la cual se fueron paulatinamente sumando los países de **América Latina y el Caribe**, participando así al objetivo de avanzar hacia una región libre de apatridia para el 2024.

Así, destaca que el PAB está en absoluta sinergia con el Plan de Acción Mundial. En coherencia con lo anterior y con el capítulo octavo de implementación y seguimiento del PAB, la región de las Américas adoptó en 2018 el *Mecanismo*

1 Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia, disponible en: <https://www.acnur.org/5b75c3ba4.pdf>

de evaluación y seguimiento “Hacia cero apatridia”² para monitorear el avance de las acciones contenidas tanto en el PAB como en el Plan de Acción Mundial, en la medida que ambos están en total sinergia. Esto se puede observar en el cuadro a continuación, al cual se agregan, además, las sinergias y complementariedades con otros mecanismos, organismos e instancias regionales o subregionales, que se irán analizando a lo largo del presente capítulo:



En 2019, el ACNUR convocó el **Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia**³ (HLS, por sus siglas en inglés), en el que se presentaron compromisos concretos para abordar la apatridia en los siguientes cinco años de la campaña **#IBelong**. A septiembre 2023, **trece países de América Latina y el Caribe han presentado un total de 39 compromisos**: Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, Haití, México, Panamá, Perú y Uruguay presentaron compromisos en el **Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia** y en el marco del Foro Mundial sobre los Refugiados en 2019⁴, reforzando el compromiso y el liderazgo de la región en esta materia. Al año 2023, siete países (Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Perú y Uruguay) han cumplido

2 Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), Plan de Acción de Brasil, programa *Erradicación de la apatridia*, Mecanismo de Evaluación y Seguimiento “Hacia Cero Apatridia”, disponible en: <https://www.acnur.org/5b97e7ce4.pdf>. En 2019, Costa Rica se unió al mecanismo y realizó una exhaustiva evaluación que permitió definir acciones que sirvieron de base para los compromisos ante el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia.

3 Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia. Información disponible en: <https://www.unhcr.org/ibelong/es/segmento-alto-nivel-apatridia/>

4 Compromisos para la implementación del Pacto Mundial sobre los Refugiados, disponibles (en inglés) en: <https://globalcompactrefugees.org/channel/pledges-contributions/>; y aquellos presentados ante el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia están disponibles (en inglés) en: <https://www.unhcr.org/ibelong/results-of-the-high-level-segment-on-statelessness/>

íntegramente con uno o algunos de sus compromisos, y siete están en proceso de cumplimiento (Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica, Haití, México y Panamá).

6.2. Progresos nacionales en materia de erradicación de la apatridia en Latinoamérica

A continuación, se presentan los avances nacionales más relevantes del decenio en los países latinoamericanos de América del Sur, Centroamérica y México. Los **avances en el Caribe se desarrollan en el Capítulo V de este informe**, sobre Solidaridad con el Caribe.

6.2.1. Prevención: principales avances y buenas prácticas del decenio en Latinoamérica

Durante la década de implementación del PAB, Chile⁵ y Perú⁶ (además de Belice⁷ y Haití⁸ en el Caribe) adhirieron sin reservas a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961.

Armonización de las prácticas y leyes de nacionalidad con los estándares internacionales

Durante la década, **varios países adaptaron sus normativas a los estándares internacionales de derechos humanos sobre prevención de la apatridia**: en materia de adquisición de la nacionalidad por filiación (*ius sanguinis*), destacaron reformas constitucionales en México⁹ y Perú¹⁰, y la adopción de una nueva legislación en Paraguay¹¹. Hubo también nuevas legislaciones que regularon o interpretaron de manera restrictiva las excepciones sobre adquisición de la nacionalidad por nacimiento en el territorio (*ius soli*); por ejemplo, en Argentina¹² y Chile. Por su parte, Brasil eliminó el requisito de renunciar a la nacionalidad de origen al aplicar a la naturalización¹³.

Reforma legal en Chile para la interpretación del término de “extranjero transeúnte”

Chile adoptó una nueva normativa sobre migración y extranjería en 2021; esta sentó el alcance respecto de quienes pueden ser considerados “hijo de extranjero transeúnte”, situación prevista en la Constitución de la República como una excepción a la adquisición de la nacionalidad por *ius soli*. La ley vino a consagrar un cambio jurisprudencial de la Corte Suprema, que había restringido la interpretación del concepto de “extranjero transeúnte” a turistas o integrantes de tripulaciones de transportes; en consecuencia, las personas nacidas en Chile de padres extranjeros con estatuto migratorio irregular, pero con intención de permanecer en el país, pueden adquirir la nacionalidad chilena al nacer. La ley, además, introduce salvaguardias para la prevención de la

- 5 Chile, Decreto Promulgatorio núm. 111, Ministerio de Relaciones Exteriores, 27 de octubre de 2018, disponible en: <http://Bcn.Cl/2pmog>
- 6 Perú accedió el 18 de diciembre de 2014: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V.4&chapter=5&clang=en
- 7 Belice accedió el 14 de agosto de 2015: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V.4&chapter=5&clang=en
- 8 Haití accedió el 27 de septiembre de 2018: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V.4&chapter=5&clang=en
- 9 Reforma a la fracción II del Apartado A del art. 30 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que tendrán la nacionalidad mexicana quienes nazcan en el extranjero y sean hijos o hijas de padres mexicanos —de madre mexicana o de padre mexicano—, incluyendo también a las y los nacidos en el extranjero, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf_mov/Constitucion_Politica.pdf
- 10 Artículo 52 de la Constitución Política del Perú, que reconoce que son peruanos por nacimiento los nacidos en el territorio de la República; también lo son quienes hayan nacido en el exterior de padre o madre peruanos, siempre que se les haya inscrito en el registro correspondiente durante su minoría de edad. Disponible en: <https://www.gob.pe/institucion/presidencia/informes-publicaciones/196158-constitucion-politica-del-peru>
- 11 La Ley núm. 6.149 de 2018 sobre Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas de Paraguay, artículos 72 y siguientes, otorga la nacionalidad paraguaya a hijas e hijos de nacionales de Paraguay que hayan nacido en el extranjero y que de otro modo serían apátridas. Disponible en: <https://www.bacn.gov.py/leyes-paraguayas/8669/ley-n-6149-proteccion-y-facilidades-para-la-naturalizacion-de-las-personas-apatridas>
- 12 Argentina, otorgamiento de nacionalidad a personas nacidas en territorio argentino y otorgamiento de nacionalidad a niños y niñas que hayan nacido en territorio nacional independientemente de la situación migratoria de sus padres. Ley General de Reconocimiento y Protección de las Personas Apátridas, Ley 27.512, de 2019, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/214533/20190828>
- 13 Decreto núm. 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", disponible en: <https://www.lejistrab.com.br/239-decreto-8757-de-2016-altera-o-decreto-86-715-de-1981-para-dispor-sobre-a-situacao-juridica-do-estrangeiro-no-brasil/>

apatridia: se otorga la nacionalidad chilena a niñas y niños que hayan nacido en el territorio y que de otro modo serían apátridas (se incluye a niñas y niños nacidos de padres desconocidos¹⁴).

Alcance del concepto de domicilio en Colombia y programa *Primero la niñez*

La Registraduría Nacional del Estado Civil de Colombia dispuso la Circular 168 de 2017, que **garantiza el derecho a acceder a una nacionalidad a quienes hayan nacido en Colombia** de padres extranjeros que no cumplen los requisitos dictados en el artículo 96 constitucional (**requisito del domicilio** oficial de los padres en Colombia), cuando no existe otro Estado que los reconozca como nacional suyo. La Circular dispuso un procedimiento interinstitucional entre la Registraduría y el Ministerio de Relaciones Exteriores, en el que se reúne el material probatorio preciso para expedir un concepto sobre el riesgo de incurrir en la condición de apátrida y, de ser procedente, la entidad registral procede con el reconocimiento de la nacionalidad colombiana por nacimiento¹⁵.

Colombia desarrolló también un programa a la vanguardia en términos de prevención de la apatridia con el **programa *Primero la niñez***, mediante la cual se otorgó de **manera automática la nacionalidad colombiana a hijas e hijos de personas venezolanas**, para abordar las dificultades prácticas para adquirir la nacionalidad venezolana y colombiana, así como prevenir la apatridia al momento de nacer¹⁶. Entre el 1 de enero de 2015 hasta el 30 de julio de 2023, se ha garantizado el derecho fundamental a tener una nacionalidad de **100.387 niñas y niños**. Gracias a la prórroga automática, señalada en el párrafo único del artículo 3 de la [Resolución 8617 de 2021](#), esta medida ha ampliado su vigencia sucesivamente (la fecha más reciente fue agosto de 2023¹⁷).

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, fortalecimiento de los registros civiles, cooperación binacional, así como brigadas móviles interinstitucionales de las autoridades gubernamentales, la sociedad civil y el ACNUR.

Numerosos países —como Belice, Brasil, Costa Rica, Ecuador y Paraguay— **fortalecieron sus sistemas de registro civil**; además, Colombia, Costa Rica y Ecuador llevaron a cabo proyectos con apoyo del ACNUR para **otorgar acceso al registro tardío de nacimientos** y proporcionar **documentación a poblaciones transfronterizas y comunidades indígenas**. Panamá, por su parte, fortaleció la inscripción de los nacimientos de niños y niñas nacidos en tránsito, en territorio panameño, como parte de movimientos mixtos. La práctica de **unidades móviles** para la inscripción tardía de nacimientos fue implementada, por ejemplo, por Honduras y Ecuador¹⁸. Asimismo, continuó la celebración de diversos **convenios de cooperación institucional** entre países de la región para identificación, registro y documentación en zonas fronterizas¹⁹; también se generaron medidas de apoyo para el **acceso a los certificados de nacimiento**²⁰. Por su parte, los Registros Civiles de **Colombia y Panamá colaboraron para prevenir las inscripciones tardías** y evitar la duplicidad de registros. Las iniciativas impulsadas incluyeron jornadas de registro donde funcionarios

14 Ley núm. 21.325 de Migración y Extranjería de 2021, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>

15 Esta circular fue ampliada en la Resolución 8470 de 2019 y se establece en sus disposiciones finales que regirá a partir del año de expedición, por el término de 2 años más.

16 Por medio de la Resolución 8470 de 2019, prorrogada por la Resolución 8617 de 2021, la Registraduría Nacional del Estado Civil y el Gobierno Nacional consolidaron la medida "Primero la niñez", que está dirigida a niñas y niños nacidos en territorio de la República de Colombia, así como hijos de padres venezolanos que no superan los requisitos en materia de domicilio, dispuestos por el artículo 96 de la Constitución Política, permitiendo el reconocimiento de su nacionalidad colombiana por nacimiento.

17 Información disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/medida-primero-ninez-continuara-su-vigencia-aplicabilidad-despues-21-agosto-2023?utm_source=stack&utm_medium=email

18 Ecuador implementó, con el apoyo del ACNUR, un sistema de brigadas móviles de servicios registrales en comunidades indígenas, zonas fronterizas, rurales o de difícil acceso, para el registro de nacimientos y entrega de documentación de nacionalidad. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia*, 5 de enero de 2021, página 30, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5f517834.html>

19 Información sobre los diversos acuerdos bi o multinacionales en ACNUR, Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, *op. cit.* nota 18.

20 Brasil estableció medidas de apoyo a través de instituciones y redes de protección en el acceso al registro civil para obtener el certificado de nacimiento de nacionalidad brasileña para hijas e hijos nacidos en Brasil de madres y padres refugiados y migrantes.

de ambos Estados ingresaron en los territorios vecinos, incluido el Darién, para identificar personas, inscribir sus nacimientos y otorgar documentos de identidad²¹. Por su parte, Argentina creó procedimientos administrativos para el registro tardío de nacimientos, que hasta entonces era judicial²², y un Certificado de Pre-identificación (CPI)²³ para las personas nacidas en el territorio que nunca obtuvieron una identificación nacional.

Libro sobre Prevención de la Apatridia en Panamá

Fortaleciendo el enfoque de protección basada en la comunidad para temas de prevención, respuesta y protección de las personas apátridas, Panamá publicó el libro sobre Prevención de la Apatridia²⁴ desarrollado conjuntamente entre el Ministerio de Relaciones Exteriores y el ACNUR. El libro pretende guiar a las personas que carecen de nacionalidad, explicando de una forma amigable el concepto de nacionalidad, cómo se dan las situaciones que generan la apatridia, las entidades del gobierno y los medios mediante los cuales se supera este estado de vulnerabilidad, para obtener una nacionalidad. Está dirigido a toda la población, particularmente a instituciones del Estado y líderes comunitarios, con el fin de que puedan orientar e informar a las personas en condición de apatridia.

En los años de pandemia de COVID-19, que afectó considerablemente el acceso efectivo al registro de nacimientos y a la documentación de identidad, algunos países declararon los **servicios civiles y de identificación como esenciales** y varios lograron prestarlos **sin interrupciones**; también hubo países que adoptaron **soluciones innovadoras**²⁵. Adicionalmente, en 2020, Costa Rica creó una Comisión de enlace interinstitucional en materia de apatridia, cuya función es coordinar con las diversas autoridades para la integración de esta población y su acceso a servicios públicos²⁶.

6.2.2. Protección: principales avances y buenas prácticas del decenio en Latinoamérica

Durante la década de implementación del PAB, Chile²⁷, Colombia²⁸, El Salvador²⁹ (y Haití³⁰, en el Caribe) adhirieron o ratificaron sin reservas la **Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954**.

- 21 ACNUR, Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, op. cit. nota. Ver también: CIDH, *Guía Práctica para la protección internacional*, op.cit.
- 22 Argentina, Ley 27611, Ley Nacional de Atención y Cuidado Integral de la Salud durante el Embarazo y la Primera Infancia, 15 de enero de 2020, disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infoleginternet/anexos/345000-349999/346233/norma.htm>
- 23 El Certificado de Pre-identificación (CPI), creado en 2020, es un instrumento con carácter de declaración jurada que permite registrar los datos de las personas nacidas en Argentina que nunca tuvieron un documento nacional de identidad (DNI); también les permite gestionar el acceso a sus derechos básicos mientras inician o continúan el trámite de obtención de la partida de nacimiento. Información disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/interior/renaper/certificado-de-preidentificacion>
- 24 Libro disponible en: <https://mire.gob.pa/cuento-prevencion-de-la-apatridia/>
- 25 Por ejemplo, Panamá abrió oficinas especiales para el registro de nacimientos y defunciones; de hecho, logró registrar el nacimiento de 90 niñas y niños nacidos de personas en tránsito por el territorio panameño que quedaron varadas por causa de las restricciones de movilidad. Costa Rica, por su parte, permitió la adquisición virtual de certificados de nacimiento. Otra medida destacable fue la extensión excepcional de la validez de la documentación de identidad durante la crisis sanitaria bajo diversas modalidades y plazos (como se hizo en Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Panamá y Perú). Información sobre los países que declararon los servicios de registro civil e identificación como servicios esenciales, los que reanudaron paulatinamente sus servicios y aquellos que se mantuvieron brindando el servicio sin interrupciones puede encontrarse en Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Respuesta de emergencia de las oficinas de registro civil e identificación durante la pandemia de COVID19: Impacto, buenas prácticas e iniciativas innovadoras implementadas en América Latina y el Caribe*, diciembre 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/600cb9ef4.html>. Este estudio fue realizado conjuntamente por el CLARCIEV, la OEA y el ACNUR, páginas 16 y 37.
- 26 Costa Rica, Comisión de Enlace Interinstitucional en materia de Apatridia, para favorecer acciones de prevención, identificación y protección de las personas apátridas. En agosto de 2023, la Comisión sesionó para evaluar el estado de los compromisos presentados en el 2018 ante el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia y el Foro Mundial sobre los Refugiados: <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=7359>. Decreto Ejecutivo 42794-RE, 10 de diciembre de 2020 (publicado el 30 de abril de 2021), disponible en: http://www.pqrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC&nValor1=1&nValor2=94196&nValor3=125307&strTipM=TC.
- 27 Decreto núm. 112 que Promulga la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, Ministerio de Relaciones Exteriores, 27 de octubre de 2018, disponible en: <http://Bcn.Cl/2j50p>.
- 28 "ACNUR aplaude la decisión de Colombia al ratificar la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954", <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/10/5d9e16be4/acnur-aplaude-la-decision-de-colombia-al-ratificar-la-convencion-sobre.html>
- 29 El Salvador ratificó el 9 de febrero de 2015. Estado de las adhesiones disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en
- 30 Haití adhirió el 27 de septiembre de 2018. Estado de las adhesiones disponible en: https://treaties.un.org/Pages/ViewDetailsII.aspx?src=IND&mtdsg_no=V-3&chapter=5&Temp=mtdsg2&clang=en

Además de estas importantes adhesiones, la década de implementación del PAB dio cuenta de considerables avances en materia de nuevas legislaciones, reglamentaciones y procedimientos de determinación de la condición de apatridia, lo cual fue apoyado por el ACNUR, inclusive mediante la publicación, en 2017, del *Borrador de Artículos sobre Protección y Facilidades para la naturalización de las Personas Apátridas*³¹, que fue desarrollado 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.



En 1961, los representantes de 29 países se reunieron en la sede de la ONU, en Nueva York, para firmar la Convención para Reducir los Casos de Apatridia. En la foto, S.E. Mario Amadeo, plenipotenciario de la República Argentina, firma el acta final en representación de su país.

En este contexto, algunos países adoptaron **legislaciones internas específicas** (Argentina³², Brasil³³, Costa Rica, Panamá³⁴, Paraguay³⁵ y Uruguay³⁶) o **procedimientos de determinación de la condición de apátrida** (Argentina³⁷, Brasil³⁸, Costa Rica³⁹, Panamá⁴⁰ y Uruguay⁴¹ y Ecuador⁴²), y sistemas de registro específicos para las personas

- 31 ACNUR, Borrador de Artículos sobre Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas, febrero de 2017, disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11167.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11167>
- 32 Argentina, Ley General de Reconocimiento y Protección de Personas Apátridas núm. 27512, disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/214533/20190828>
- 33 La nueva Ley General de Migraciones de Brasil de 2017 aborda la situación de las personas apátridas, que son especialmente vulnerables en el contexto de las migraciones forzadas. El instrumento establece que, durante el proceso de reconocimiento de la condición de apátrida, "se aplicarán todas las garantías y mecanismos de protección y facilitación de la inclusión social" previstos en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas (1954) y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), además de todos los derechos reconocidos a las personas migrantes. Una vez reconocida la condición de apatridia, se concede al individuo una autorización de residencia permanente si no tiene interés en naturalizarse; si hay interés, al apátrida se le garantiza un proceso simplificado de naturalización. Gracias a la nueva ley, Brasil reconoció a la activista global Maha Mamo y a su hermana como ciudadanas brasileñas en octubre de 2018.
- 34 En Panamá se aprobó el Decreto Ejecutivo núm. 4 del 2 de marzo de 2023, mediante el cual se incluye la emisión de un permiso de trabajo para personas apátridas reconocidas. Finalmente, durante el 2023, un total de 385 funcionarios gubernamentales han recibido capacitación sobre apatridia, su prevención y el procedimiento para el reconocimiento de la condición de apátrida en Panamá.
- 35 Paraguay, Ley 6149 de Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas de 2018, disponible en: <https://www.bocn.gov.py/leyes-paraquay/8669/ley-n-6149-proteccion-y-facilidades-para-la-naturalizacion-de-las-personas-apatridas>
- 36 Uruguay, Ley 19.682 de Reconocimiento y Protección al Apátrida de 2018, que facilita la naturalización de las personas apátridas y atribuye competencia a la Comisión de Refugiados, disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1942.pdf>
- 37 Argentina, Ley 27.512, op. cit.
- 38 Brasil, *Portaria Interministerial* núm. 5, de 27 de febrero de 2018, que establece los procedimientos a adoptar en relación con la tramitación de las solicitudes de reconocimiento de la apatridia y el procedimiento facilitado para la naturalización de las personas apátridas, disponible en: https://www.in.gov.br/web/guest/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/4716363/do1-2018-02-28-portaria-interministerial-n-5-de-27-de-fevereiro-de-2018-4716359 y *Portaria Interministerial* núm. 11, del 3 de mayo de 2018, que establece los procedimientos para solicitar la naturalización, la igualdad de derechos, la pérdida o readquisición de la nacionalidad brasileña y la revocación de la decisión de perder la nacionalidad brasileña, entre otras medidas, estableciendo procedimientos de naturalización facilitada para personas reconocidas como apátridas, disponible en: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/12936945/do1-2018-05-04-portaria-interministerial-n-11-de-3-de-maio-de-2018-12936941
- 39 Costa Rica, Decreto Ejecutivo 39.620, de 13 de mayo de 2016. Reglamento para la *Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida*, modificado el año 2022 (Decreto ejecutivo núm. 43448 del 26 de enero de 2022), reforzándose las medidas de protección y la adecuación a los estándares internacionales. Decreto Ejecutivo 39620, de 13 de mayo de 2016. Reglamento para la Declaratoria de la Condición de Persona Apátrida, disponible en: http://www.pqrweb.gob.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?nValor1=1&nValor2=81511
- 40 Panamá, Decreto Ejecutivo núm. 10 del 16 de enero de 2019, que Reglamenta la Ley 28, de 30 de marzo de 2011, que Aprueba la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, adoptada en Nueva York el 28 de septiembre de 1954, disponible en: <https://www.refworld.org.es/pdfid/5c461a884.pdf>
- 41 Uruguay, Ley núm. 19.682 de Reconocimiento y Protección al Apátrida de 2018, que facilita la naturalización de las personas apátridas y atribuye competencia a la Comisión de Refugiados, disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1942.pdf>
- 42 Ecuador, *Manual de Procedimientos de la Dirección de Protección Internacional* (con base en la Ley Orgánica de Movilidad Humana del 2017 y la normativa secundaria), que establece directrices para estandarizar procesos de las unidades de protección internacional, incluyendo procedimientos operativos estándar

apátridas o solicitantes de la condición de apátridas (Brasil con SisApatridia⁴³, Costa Rica⁴⁴). Otros países hacen referencia a un procedimiento de determinación en su normativa, pero aún no cuentan con un procedimiento regulado (Bolivia, Chile⁴⁵, Colombia⁴⁶, Honduras y Nicaragua). Tales legislaciones y procedimientos incluyeron numerosas buenas prácticas como 1) la asignación de la competencia a la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), 2) procedimientos especiales para niñas y niños no acompañados o separados, 3) ausencia de plazos perentorios para presentar la solicitud, 4) la posibilidad de iniciar un procedimiento *ex officio* y presentar la solicitud verbalmente, 5) la posibilidad de presentar la solicitud independientemente del estatus migratorio y en diferentes lugares del país, 6) la gratuidad del procedimiento, 7) la asistencia legal gratuita, 8) el establecimiento de mecanismos de identificación y de coordinación con el procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado, 9) medidas de coordinación con otros procedimientos especiales, como el registro de nacimientos tardío, 10) la prohibición de discriminación basada en la orientación sexual o la identidad de género, 11) la protección de la unidad familiar, incluso en casos de personas del mismo sexo, y 12) la perspectiva de género, edad y diversidad.

Ley General de Reconocimiento y Protección de Personas Apátridas en Argentina

En 2019, Argentina adoptó la Ley núm. 27.512 para “asegurar a las personas apátridas y solicitantes del reconocimiento de tal condición, el disfrute más amplio posible de sus derechos humanos y regular la determinación del estatuto, protección, asistencia y otorgamiento de facilidades para la naturalización de las personas apátridas que no sean refugiadas”. El proyecto de ley fue elaborado por la CONARE, con el apoyo técnico del ACNUR y en base al Borrador de Artículos sobre Protección y Facilidades para la naturalización de las Personas Apátridas⁴⁷.

La Ley otorga competencia a la CONARE para determinar la apatridia y establece la asistencia legal gratuita, procedimientos especiales para niños, niñas o adolescentes y personas con discapacidad, la presunción de nacionalidad en caso de duda, la remisión a procedimientos de inscripción tardía de nacimientos⁴⁸ o de adquisición de la nacionalidad cuando la persona tenga derecho a adquirir la nacionalidad argentina o de otro país, y facilidades para la naturalización. La ley establece finalmente que la CONARE debe facilitar y promover la naturalización de las personas apátridas y refugiadas como solución duradera.

Durante el procedimiento se otorga un documento provisorio y renovable, que, si bien no acredita identidad, sí permite la permanencia legal, desempeñar tareas remuneradas, y acceder a los servicios y beneficios básicos sociales de salud y educación. Las personas apátridas reconocidas tienen derecho a una residencia temporaria de 2 años y a un documento nacional de identidad (DNI). Transcurrido ese plazo, reciben la residencia permanente que permite el ejercicio de todos

(SOP, por sus siglas en inglés) sobre el módulo de apatridia en su sistema de registro y gestión de casos (proGres v4). Asamblea Nacional de Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana, 6 de febrero de 2017, disponible en: <https://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: <https://www.refworld.org/es/docid/5a665fd14.html>

- 43 En 2021, el Ministerio de Justicia y Seguridad Pública (MJPS) de Brasil puso en marcha *SisApatridia*, una plataforma en línea dedicada a la presentación y tramitación de solicitudes de apatridia; ya se han presentado varias solicitudes a través del sistema y el MJPS está organizando una campaña de información para dar a conocer la plataforma. Se espera que este sistema mejore los datos sobre apatridia, acelere la tramitación de las solicitudes de apatridia y, en consecuencia, facilite la naturalización y mejore las perspectivas de protección de los apátridas en Brasil. *SisApatridia*, disponible en: <https://www.gov.br/pt-br/servicos/obter-reconhecimento-como-apatridia>
- 44 En 2021, en cumplimiento de un compromiso presentado por Costa Rica ante el Foro Mundial sobre los Refugiados, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto puso en funcionamiento una base de datos para supervisar el proceso de integración de las personas apátridas; esta registra todos los casos presentados ante el Ministerio a través del procedimiento de determinación de la condición de apátrida, permite el seguimiento de cada caso individual que pasa por el procedimiento y el proceso de naturalización, y facilita el enlace con la Oficina del Registro Civil para abordar cualquier problema relacionado con la adquisición de la nacionalidad.
- 45 <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549&tipoVersion=0>
- 46 Ley sobre Política Migratoria Integral núm. 2136, de 2021: Ley por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano, PIM, y se dictan otras disposiciones, disponible en: <https://www.alcaldiaibogota.gov.co/sisjur/normas/Normal1.jsp?i=115641>
- 47 Ver supra.
- 48 En 2020 se implementó el Certificado de Pre-identificación (CPI), instrumento con carácter de declaración jurada brindado por el Registro Nacional de las Personas (RENAPER), para que aquellas cuyo nacimiento en el país no ha sido oportunamente registrado puedan acceder a derechos básicos mientras inician o continúan el trámite de obtención de la partida de nacimiento y, posteriormente, de su documento nacional de identidad (DNI).

los derechos sociales, económicos y culturales reconocidos a las personas extranjeras residentes en el país. La persona apátrida tiene además derecho a un documento de viaje que responde a estándares internacionales.

Así, a agosto 2023, y desde la implementación del procedimiento⁴⁹, la CONARE ha registrado 21 solicitudes y, este año, Argentina reconoció por primera vez la condición de apátrida a cinco personas. Una de ellas está en posesión de su documento de viaje y otra de ellas adquirió la nacionalidad argentina.

Adicionalmente, a partir del año 2014, algunos países incluyeron **disposiciones de protección** en sus legislaciones sobre migración (Brasil⁵⁰, Colombia⁵¹, Ecuador⁵², El Salvador⁵³ y Perú⁵⁴) tales como 1) documentos de residencia legal y de identidad, 2) acceso al disfrute efectivo de derechos y garantías fundamentales, como la libertad de circulación, 3) la emisión de *laissez-passers* o documentos de viaje⁵⁵ para las personas migrantes apátridas, 4) visas humanitarias⁵⁶ o permisos de residencia temporal, 5) derecho a la reunificación familiar, 6) facilidades para la naturalización, 7) la no penalización por entrada irregular o 8) el derecho a ejercer cualquier actividad remunerada.

Brasil reconoció por primera vez la condición de apátrida en 2018⁵⁷; Uruguay, en 2020 a dos personas; y Panamá, en 2021⁵⁸. Luego, durante la década, Brasil reconoció la condición de apátrida a 16 personas, quienes tienen acceso a posibilidad de solicitar la nacionalidad brasileña; y, a septiembre de 2022, Costa Rica había reconocido a 67 personas⁵⁹. Brasil comenzó a emitir visados temporales y permisos de residencia temporales por razones humanitarias a nacionales afganos⁶⁰ y a nacionales ucranianos⁶¹ (en 2021 y 2022 respectivamente), incluidas personas apátridas y otras afectadas por la situación imperante en esos países de origen.

- 49 En el año 2021, se adoptaron medidas para implementar el procedimiento, modificando el sistema informático de la Secretaría Ejecutiva de la CONARE para el registro de las solicitudes y adoptando una hoja de ruta sobre el procedimiento, así como una lista de verificación y una guía de entrevistas. Además, en la página HELP.org en el perfil de Argentina se publicó una guía informativa sobre el procedimiento y, de manera similar, en la página web de la CONARE se publicó información detallada (incluso sobre actividades de capacitación internas).
- 50 *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>
- 51 Ley sobre Política Migratoria Integral núm. 2136 de 2021: Ley por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano, PIM, y se dictan otras disposiciones, disponible en: <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=168067>
- 52 Asamblea Nacional de Ecuador, Ley Orgánica de Movilidad Humana, 6 de febrero de 2017, op.cit.
- 53 El Salvador, nueva Ley Especial de Migración y Extranjería, Decreto Promulgatorio del jueves 25 de abril de 2019, disponible en: <https://www.transparencia.gob.sv/instituciones/dgme/documents/296650/download>.
- 54 Decreto Legislativo núm. 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, marzo de 2017; Decreto Supremo núm. 007-2017-IN (2017); Decreto Supremo que aprueba el Reglamento del Decreto Legislativo núm. 1350, Decreto Legislativo de Migraciones y aprueban Nuevas Calidades Migratorias.
- 55 En Costa Rica, el Decreto Ejecutivo núm. 43448-RE-MGP, que instaura una reforma al reglamento para la declaratoria de la condición de persona apátrida, estableció el derecho de las personas solicitantes de la condición de apátrida de adquirir un documento de viaje válido para salir y entrar de manera regular al territorio costarricense, el cual debe cumplir con los estándares internacionales. Decreto disponible en: http://www.pgrweb.go.cr/scij/Busqueda/Normativa/Normas/nrm_texto_completo.aspx?param1=NRTC¶m2=1&nValor1=1&nValor2=97085&nValor3=130575&strTipM=TC&IResultado=3&nValor4=1&strSelect=sel.
- 56 El gobierno brasileño otorga visas de acogida humanitaria a nacionales haitianos y apátridas afectados por calamidades de gran magnitud, desastres ambientales o la situación de inestabilidad institucional en la República de Haití; a nacionales afganos, apátridas y personas afectadas por la grave o inminente inestabilidad institucional, grave violación de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario en Afganistán; y a nacionales ucranianos y apátridas afectados o desplazados por el conflicto en Ucrania. Referencias normativas, ver recuadro sobre visas de acogida humanitaria en Brasil, en Capítulo III sobre Soluciones, sección 3.2.3., número 4) Visas humanitarias y otras vías complementarias.
- 57 Brasil, Ley núm. 13.445, de 2017, que establece la Ley de Migración, disponible en: https://www.ilo.org/dyn/natlex/natlex4.detail?p_lang=es&p_isn=107187. Ver también Red de las Américas Sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA), Boletín núm. 17, abril - junio 2018.
- 58 Panamá mantiene en la actualidad un total de 46 solicitudes en curso. En el último censo celebrado en 2023, se incluyeron preguntas sobre apatridia y registro de nacimientos. El reporte final, publicado al momento de la elaboración de este informe, señala que unas 939 personas censadas indicaron no haber nacido en Panamá, no tener ciudadanía de ningún país ni contar con registro civil de ningún país.
- 59 Adicionalmente, hay 125 personas en proceso de determinación de esa condición (al 30 de junio de 2022). Información disponible en: Informe MIRPS Costa Rica 2022, <https://mirps-platform.org/wp-content/uploads/2022/09/Country-Explainer-COSTA-RICA-SPA-VFINAL.pdf>
- 60 *Portaria Interministerial* núm. 24, de 3 de septiembre de 2021, disponible en: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-n-24-de-3-de-setembro-de-2021-343300675>. A fines de 2021, se habían emitido 339 visados y 393 más estaban en proceso.
- 61 *Portaria Interministerial Mjsp/Mre* núm. 28, de 3 de marzo de 2022, disponible en: <https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/portaria-interministerial-mjsp/mre-n-28-de-3-de-marco-de-2022-383558437>

Con el apoyo del ACNUR, en 2021, Costa Rica lanzó la campaña **No sos invisible** que contiene testimonios y materiales visuales sobre la existencia del procedimiento de determinación de la condición de apátrida (videos disponibles [acá](#) y [acá](#)).

Metodologías innovadoras en Costa Rica en materia de erradicación de la apatridia

El año 2021, el Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto, autoridad responsable de la determinación de la condición de apátrida, puso en marcha una metodología para aplicar un enfoque diferenciado —edad, género y diversidad— como parte fundamental del procedimiento. Este enfoque permite identificar a quienes enfrentan condiciones particulares de vulnerabilidad, que justifican la flexibilización de los requisitos del procedimiento y requieren referencias oportunas a las instituciones nacionales para el acceso a programas sociales y el goce efectivo de los derechos. Al año 2023, de los 184 casos en que se ha aplicado el enfoque diferenciado, 75 se han resuelto de manera positiva (quedan 109 pendientes de resolución).

El Ministerio ha desarrollado, asimismo, una metodología de intervención comunitaria, orientada a acercar el procedimiento a aquellas zonas del país donde se ha detectado alta incidencia de casos de apatridia o en riesgo de dicha situación; esto, con el objetivo de atender consultas, abrir expedientes y realizar entrevistas a personas solicitantes. En la implementación de esta metodología se ha contado con la participación del Registro Civil, con el cual se desarrollan, conjuntamente, capacitaciones y campañas de sensibilización dirigidas a instituciones locales y a quienes lideran las comunidades⁶².

En armonía con lo anterior, en 2021 se lanzó la campaña **No sos invisible**, que contiene testimonios y materiales visuales sobre la existencia del procedimiento de determinación de apatridia (videos disponibles [acá](#) y [acá](#)).

Todas estas iniciativas fueron realizadas con el apoyo del ACNUR.

6.2.3. Reducción y resolución: principales avances y buenas prácticas del decenio en Latinoamérica

En el decenio, Argentina⁶³, Brasil⁶⁴, Chile⁶⁵, Colombia⁶⁶, Ecuador⁶⁷, Paraguay⁶⁸ y Uruguay⁶⁹ adoptaron leyes en materia de **facilitación de los procedimientos de naturalización**; y Bolivia⁷⁰ y Costa Rica⁷¹ modificaron sus reglamentos. Estas normativas 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). En **2018, Costa Rica** fue el primer país latinoamericano en **nacionalizar** a una persona apátrida.

62 Más información en <https://www.rree.go.cr/?sec=servicios&cat=prensa&cont=593&id=7398>

63 Argentina, facilitación de la naturalización de las personas apátridas, Ley 27.512, op. cit.

64 Brasil, *Portaria Interministerial núm. 16, del 3 de octubre de 2018, que facilita la prueba de fluidez en portugués para la naturalización*. Disponible en: https://www.in.gov.br/material/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/43885878/do1-2018-10-04-portaria-interministerial-n-16-de-3-de-outubro-de-2018-43885761

65 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.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1086208>

66 La ley garantiza una serie de derechos para las personas apátridas, incluido el derecho a tener documentos de viaje y a facilitar su naturalización. Este logro nace de un compromiso presentado por Colombia en el marco del Foro Mundial sobre los Refugiados. Ley sobre Política Migratoria Integral núm. 2136, de 2021: Ley por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la política integral migratoria del Estado colombiano - PIM, y se dictan otras disposiciones, disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_2136_2021.htm

67 Ley Orgánica de Movilidad Humana, op.cit.

68 Paraguay, Ley núm. 6.149 del 2018 sobre Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas, op. cit.

69 Se puso por primera vez en funcionamiento el mecanismo legal; de hecho, se aplicó exitosamente a los primeros casos. Ley núm. 19.682 de Reconocimiento y Protección al Apátrida de 2018, que facilita la naturalización de las personas apátridas y atribuye competencia a la Comisión de Refugiados. Normativa disponible en: <https://www.gub.uy/ministerio-desarrollo-social/sites/ministerio-desarrollo-social/files/documentos/publicaciones/1942.pdf>

70 Ministerio de Gobierno, Resolución Ministerial núm. 050/2016, 9 de marzo de 2016.

71 Reglamento relativo a los trámites, requisitos y criterios de resolución en materia de naturalizaciones, Decreto núm. o 12-2012, publicado en el Alcance núm. 124 de La Gaceta núm. 171, de 5 de septiembre de 2012, disponible en: <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/reglamentorelativotramitesnaturalizacion.pdf>



ACNUR y UNFPA apoyaron la realización de la publicación "Somos quien somos" en la República Dominicana. © ACNUR

En materia de **confirmación de la nacionalidad** destacó el proyecto interinstitucional **Chile reconoce**, que buscaba confirmar la nacionalidad de personas nacidas en territorio chileno de padres extranjeros en situación migratoria irregular al momento del nacimiento⁷².

Por otra parte, en materia de confirmación de la nacionalidad y emisión de documentos de nacionalidad, destaca en la década el proyecto **Chiriticos**, iniciativa conjunta del Registro Civil del Tribunal Supremo de Elecciones de **Costa Rica**, el Tribunal Electoral de **Panamá** y el **ACNUR** para el registro tardío de nacimientos, la verificación de nacionalidad y el otorgamiento de documentación para la población indígena ngäbe-buglé, que transita y se mueve en la zona fronteriza⁷³. Gracias a esta iniciativa, en 2017 se determinó la nacionalidad de aproximadamente 1.500 personas.

6.3. Progresos regionales

6.3.1. Organización de los Estados Americanos

En el decenio, la Organización de los Estados Americanos (**OEA**) mediante sus organismos especializados desempeñó una labor trascendental en el estudio de la apatridia en la región, el desarrollo de estándares interamericanos, y en el monitoreo y resguardo de los derechos de las personas apátridas.

72 Se trataba de padres extranjeros en situación irregular, pero con la intención de permanecer en el país. Estos niños y niñas habían sido registrados al nacer como "hijos de extranjero transeúnte" (circunstancia que constituía una excepción Constitucional a la adquisición de la nacionalidad por *ius soli*). De conformidad con los nuevos estándares normativos vigentes, les fue reconocido a estas personas el derecho de adquirir la nacionalidad chilena, restaurando así su nacionalidad. En mayo de 2017, los resultados del proyecto **Chile reconoce** fueron presentados en un evento que contó con la participación de la Presidenta de la República quien dio un discurso en apoyo de la campaña *#Belong*. Esta situación fue luego resuelta con la adopción de la nueva legislación migratoria chilena, que reinterpretó la disposición constitucional sobre "extranjero transeúnte", artículo 173, Ley núm. 21.325 de Migración y Extranjería de 2021, disponible en: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1158549>. Entre 2014 y junio de 2023, el Registro Civil rectificó los registros de nacimientos de 162 niñas y niños.

73 Mediante el proyecto **Chiriticos**, brigadas conjuntas de registro y documentación acercan los registros civiles a la población y asisten los procesos de registro tardío de nacimientos, verificación de nacionalidad y otorgamiento de documentación para la población indígena ngäbe-buglé. Las personas ngäbe-buglé se mueven habitual y periódicamente entre las fronteras entre Costa Rica y Panamá para trabajar en las plantaciones de banano y café en el territorio costarricense y estaban en riesgo de apatridia debido a la falta de registro al nacer.

La Asamblea General de la OEA (AG-OEA) apoyó los esfuerzos para erradicar la apatridia en las Américas, a través de:

- La adopción, en 2014, de una resolución específica en materia de apatridia (*Prevención y reducción de la apatridia y protección de las personas apátridas en las Américas*), mediante la cual invitó a los Estados parte a aprovechar el proceso conmemorativo de Cartagena+30 para identificar los desafíos y las acciones necesarias para abordar la apatridia y considerar la inclusión de un capítulo sobre este tema en el marco regional estratégico resultante (el PAB), lo cual fue acogido por los países adoptantes⁷⁴.
- Luego, a lo largo de los años, en sus resoluciones anuales sobre “Promoción y protección de derechos humanos”, fue dando seguimiento a la adhesión y compromiso de los Estados parte con los mecanismos globales en materia de erradicación de la apatridia (en particular, la campaña *#IBelong* y el Plan de Acción Mundial); instó a los Estados a participar en el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia, a hacer compromisos y luego a darles cumplimiento; reconoció la importancia de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible en materia de apatridia y de sus objetivos 16.9, 5.1 y 10.3; y, en 2023, instó a los Estados a participar activamente en el próximo Foro Mundial sobre los Refugiados.
- Adicionalmente, recordó de manera constante el valor del Plan de Acción de Brasil y su rol en la erradicación de la apatridia, destacó el MIRPS como herramienta de seguimiento y el rol del Programa de Universalización de la Identidad Civil en las Américas (PUICA⁷⁵) y el CLARCIEV⁷⁶ en materia de erradicación de la apatridia instándolos a continuar entregando asistencia a los Estados de la región.
- En materias sustantivas, recordó permanentemente la universalidad del derecho de toda persona a una nacionalidad, consagrado en el artículo 15 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos y en varios instrumentos internacionales, y especialmente el reconocimiento de este derecho en el continente americano en el artículo XIX de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y en el artículo 20 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; también recalcó que la apatridia es un serio problema humanitario que ha sido agravado por los efectos de la crisis sanitaria y que debe erradicarse. En este contexto, invitó a los Estados a continuar los esfuerzos en materia de adhesión a las Convenciones sobre apatridia y a adoptar normativas sobre el establecimiento de procedimientos de determinación de la condición de apátrida, con respeto a los estándares del debido proceso, junto con eliminar la discriminación basada en género en las leyes sobre nacionalidad, promover la adecuada resolución de los casos existentes de apatridia. Además, subrayó la importancia de simplificar los procesos de naturalización.
- Finalmente, la AG-OEA también hizo seguimiento a los avances regionales y, así, en 2022 destacó la adopción de marcos de protección para personas apátridas y procedimientos de determinación de la condición de persona apátrida en ocho países de la región, la adhesión a una o ambas Convenciones sobre apatridia por doce países, la adopción de marcos legales e institucionales de facilitación de la naturalización en seis países y la eliminación de las discriminaciones por motivos de género, entre otros avances⁷⁷.

74 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>

75 Sobre el PUICA- OEA, ver: <http://www.oas.org/es/sap/dqpe/puica.asp>

76 Sobre el Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV) ver infra, 6.3.2.

77 Las Declaraciones y Resoluciones de la AG-OEA están disponibles, en español, en la siguiente dirección: <https://www.oas.org/es/council/AG/ResDec/Default.asp?q=&e=&evento=>. Las Resoluciones anuales sobre “Promoción y protección de derechos humanos” están disponibles en cada Volumen I de las Actas y Documentos de los Periodos Ordinarios de Sesiones, anuales.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)⁷⁸

apoyó los esfuerzos dirigidos a erradicar la apatridia en las Américas, a través de la adopción de resoluciones, informes específicos y visitas *in loco*⁷⁹, destacando el *Informe sobre Derechos Humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y Estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos (Informe de Movilidad Humana)*, incluidos estándares sobre el derecho a la nacionalidad y la prevención de la apatridia⁸⁰ de 2016; el *Informe sobre el debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida y el otorgamiento de protección complementaria*⁸¹ de 2020; la Resolución *Protección de las personas haitianas en movilidad humana: Solidaridad interamericana*⁸², orientada a garantizar los derechos de las personas haitianas migrantes, refugiadas, desplazadas, **apátridas** y víctimas de trata de personas, en cumplimiento de las obligaciones internacionales de asistencia humanitaria, protección, cooperación y solidaridad internacional, de 2021; y la *Guía práctica: Protección internacional y regularización de la condición legal en el contexto de movimientos mixtos a gran escala en las Américas*, que incluye buenas prácticas de la región relacionadas con la prevención de la apatridia infantil e introduce una recomendación a los Estados sobre prevención de la apatridia⁸³, de 2022⁸⁴.



Una familia recibe sus documentos de identidad bajo el programa Chile Reconoce. © ACNUR

La Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) participó, en 2014, en las consultas subregionales del proceso de Cartagena+30 y adoptó, ese mismo año, la opinión consultiva OC 21/14 sobre *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración o en necesidad de protección internacional*, que abarca la protección de toda la niñez migrante, sea cual sea su nacionalidad o condición de apátrida y establece lineamientos sobre el procedimiento de determinación de la nacionalidad de la niña o del niño o, en su caso, de su condición de apátrida⁸⁵.

78 CIDH llama a los Estados a garantizar el pleno goce del derecho a la nacionalidad, comunicado de prensa del 7 de septiembre de 2023, disponible en: <https://www.oas.org/es/CIDH/JsForm/?File=es/CIDH/prensa/comunicados/2023/212.asp>

79 OEA, CIDH. *Informe sobre la situación de derechos humanos en República Dominicana* Doc. 45/15 del 31 de diciembre de 2015, 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/república-dominicana.html>.

80 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>.

81 OEA, CIDH. *Informe Debido proceso en los procedimientos para la determinación de la condición de persona refugiada y apátrida, y el otorgamiento de protección complementaria*, 18 de diciembre de 2020, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/DebidoProceso-ES.pdf>.

82 OEA, CIDH. Res 02/21, *Protección de las personas haitianas en movilidad humana: Solidaridad interamericana*, octubre de 2021, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/Resolucion-2-21-es.pdf>. Esta resolución recuerda a los Estados que la solidaridad internacional es clave para la aplicación de la universalidad y la primacía de los derechos humanos en contextos como el de Haití, que demandan la acción coordinada, ante escenarios de crisis estructurales que afectan los derechos humanos de las personas haitianas.

83 Que los Estados i) garanticen y faciliten el registro de todos los nacimientos de niñas, niños y adolescentes de manera oportuna o tardía; ii) permitan que niñas, niños y adolescentes nacidos en el territorio de asilo y protección accedan a la nacionalidad de acuerdo con el principio de *ius soli*; iii) otorguen facilidades para la naturalización de personas en el contexto de movilidad humana que de otro modo serían apátridas; y iv) aseguren el acceso a la documentación civil que comprueba la nacionalidad en contextos de movimientos mixtos o secundarios. OEA, CIDH. *Guía Práctica para la protección internacional*, op.cit.

84 Sobre el derecho a la identidad, al reconocimiento de la personalidad jurídica, el derecho al nombre y el derecho a la identidad de género, ver *Identidad de género e igualdad y no discriminación a parejas del mismo sexo*. Opinión Consultiva OC-24/17, de 24 de noviembre de 2017, solicitada por la República de Costa Rica, OC-24/17, Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH), 24 de noviembre de 2017, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5a5d31f4.html>.

85 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.



En Colombia, un cambio en la legislación contribuyó a reducir el riesgo de apatridia de niños y niñas nacidos en el país, de madre o padre extranjero. © ACNUR/Daniel Dreifuss

La CortelDH también emitió, en 2014, una decisión vinculante⁸⁶ en un caso contencioso en la que brindó criterios importantes para prevenir y acabar con la apatridia, así como proteger a las personas apátridas. Finalmente, en otro fallo vinculante (del año 2022), luego de recordar las obligaciones de los Estados en materia de otorgamiento de la nacionalidad —y en especial sus deberes de prevenir, evitar y reducir la apatridia y de brindar a los individuos una protección igualitaria y efectiva de la ley y sin discriminación—, la CortelDH expresó las reglas para que la privación de nacionalidad no se considere arbitraria⁸⁷.

El Comité Jurídico Interamericano (CJI) publicó, en 2015, la *Guía sobre protección de personas apátridas*, mediante la cual exhorta a los Estados a adherirse a las Convenciones sobre Apatridia, a adoptar regulaciones en línea con la *Ley Modelo* del ACNUR (*Borrador de Artículos*) y a establecer procedimientos de determinación de la condición de apátrida y otras medidas⁸⁸.

86 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.

87 Corte IDH. *Caso Habbal y otros vs. Argentina*, 31 de agosto de 2022, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/jsForm/?File=/es/cidh/prensa/comunicados/2021/039.asp>

88 OEA, Comité Jurídico Interamericano. *Guía sobre protección de personas apátridas*, disponible en: https://www.oas.org/es/sla/cji/docs/CJI-doc_488-15_rev1.pdf. En abril de 2017, en su capacidad de Secretaría técnica del CJI, el Departamento de Derecho Internacional presentó esta guía a la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos del Consejo Permanente de la OEA. Presentación de Guía sobre Protección de Personas Apátridas, abril de 2017, disponible en: http://oas.org/es/sla/ddi/boletines_informativos_Guia_Proteccion_Personas_Apatridas_Abr-2017.html

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

El CLARCIEV ha reconocido de manera explícita la vinculación de su misión con el programa **Erradicación de la apatridia** del PAB. Así, a través de sus encuentros anuales, declaraciones y actividades conjuntas con el ACNUR y el PUICA-OEA, el CLARCIEV se ha convertido en un aliado estratégico y fundamental para la implementación del PAB.

En 2015 adoptó la *Declaración de Asunción: Consolidando un Plan Estratégico para un Modelo de Gestión de la Identidad*⁸⁹, 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. En el mismo sentido, durante la Semana Interamericana de la Identidad, en 2016, se organizaron tres reuniones clave (entre ellas, el Primer Encuentro Ministerial y de Autoridades Nacionales de las Américas sobre el Derecho a la Identidad); 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**. En 2017, en el encuentro anual, que versó sobre la identidad digital, la Declaración final reconoce 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*. En el encuentro, también se acordó trabajar con el fin de **eliminar todas las barreras que puedan dar pie a situaciones de apatridia**⁹⁰.

Adicionalmente, fruto de su colaboración con el **ACNUR** y la **OEA/PUICA**, el CLARCIEV fue la única organización que presentó promesas regionales en el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia para garantizar el acceso al registro de nacimientos y la expedición de documentación de identidad a todas las personas. Asimismo, adoptó el compromiso de promover la interoperabilidad entre las bases de datos nacionales (migratorias y de personas refugiadas) y las bases de datos de los Registros Civiles⁹¹. En la declaración emitida tras la reunión del CLARCIEV en 2020⁹², los Estados participantes acordaron lo siguiente: 1) fortalecer el registro civil y la identidad como actividad fundamental; 2) promover el registro universal de nacimientos y el otorgamiento de documentos de identidad que acrediten la nacionalidad y las acciones para prevenir o resolver la apatridia; y 3) promover el desarrollo e implementación de proyectos destinados a erradicar la apatridia (incluso en grandes movimientos de personas refugiadas y migrantes).

Adicionalmente, en una estrecha colaboración entre el ACNUR, el PUICA/OEA y el CLARCIEV, en 2020 e inicios de 2021, se concretó la emisión de **dos informes** de particular relevancia, a saber: (i) *Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia: Estándares, mejores prácticas, barreras y desafíos* en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay; y (ii) *Respuesta de emergencia de las oficinas de registro civil e identificación durante la pandemia de COVID19: Impacto, buenas prácticas e iniciativas innovadoras implementadas en América Latina y el Caribe*⁹³.

La reunión anual del CLARCIEV en 2022 reunió a representantes de alto nivel de 19 oficinas de registro civil de la región y contó con la presencia de organizaciones internacionales y de desarrollo. En ella se adoptó una Declaración con **compromisos clave en apoyo a la protección de las personas apátridas**, que, por un lado, reconocía la asociación con ACNUR y la interoperabilidad entre los diversos sistemas de bases de datos; y, por otro, prestaba especial atención a situaciones de movilidad humana y movimientos mixtos para garantizar el acceso a una identidad legal y documentación. La reunión también reconoció la validez del Plan de Acción Mundial y los compromisos estatales en el marco del Segmento de Alto Nivel y del Foro Mundial sobre los Refugiados.

89 CLARCIEV. Declaración de Ciudad de Asunción, Paraguay: *Consolidando un Plan Estratégico para un Modelo de Gestión de la Identidad*, 9 de octubre de 2015. Ver: <https://clarciev.com/>

90 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. Cabe observar que el CLARCIEV continuó en esa línea en todas las declaraciones posteriores al 2018.

91 Intervención del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ante el Consejo Permanente de la OEA, Sesión de la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos: "Erradicación de la apatridia en América", jueves 11 de marzo de 2021, página 5. Documento interno de ACNUR, información disponible en: <https://www.oas.org/es/council/CAJP/Past/view/?e=123434>

92 *Declaración Asamblea Virtual Extraordinaria Encuentro del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales*, 23 de octubre de 2020.

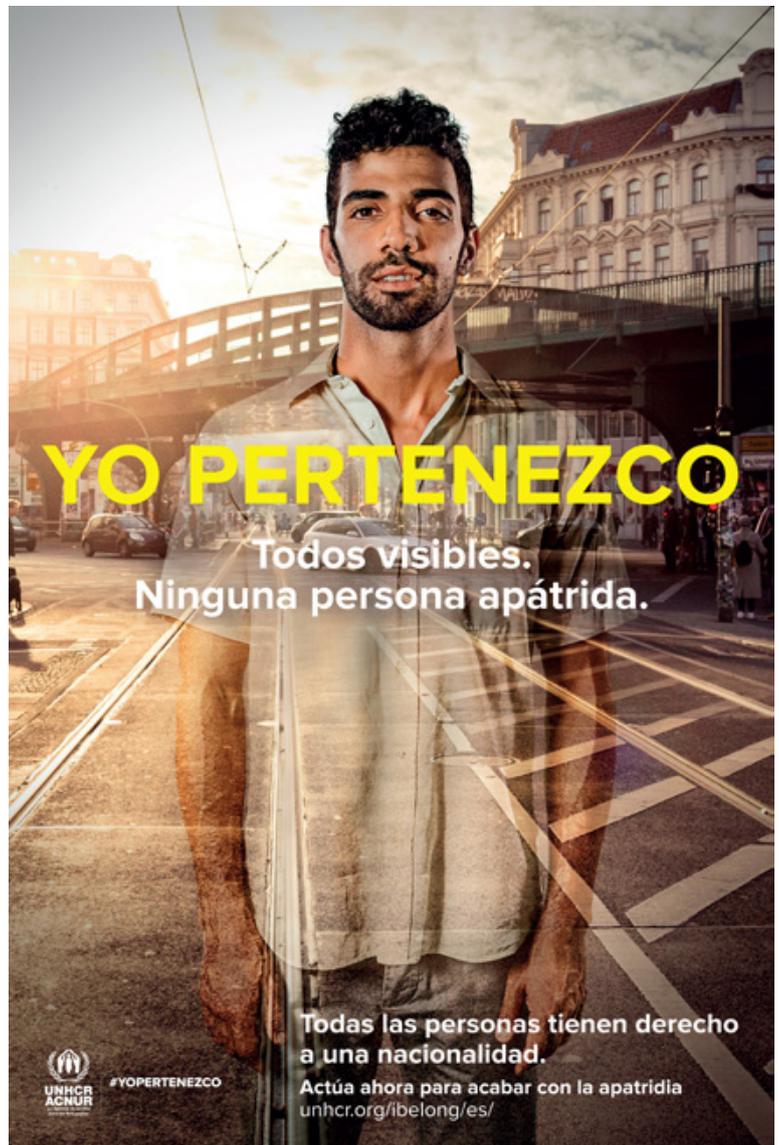
93 Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Estudio regional sobre inscripción tardía de nacimientos, otorgamiento de documentos de nacionalidad y apatridia: Estándares, mejores prácticas, barreras y desafíos en Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay*, 5 de enero de 2021. Disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/5ff517834.html>. Este estudio fue realizado conjuntamente por el CLARCIEV, la OEA y el ACNUR. Publicado en inglés en octubre 2021: Regional Study on Late Birth Registration, Issuance of Nationality Documents and Statelessness. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Respuesta de emergencia de las oficinas de registro civil e identificación durante la pandemia de COVID19: Impacto, buenas prácticas e iniciativas innovadoras implementadas en América Latina y el Caribe*, diciembre 2020, disponible en: <https://www.refworld.org/es/docid/600cb9ef4.html>. Este estudio fue realizado conjuntamente por el CLARCIEV, la OEA y el ACNUR

6.3.3. Fortalecimiento de capacidades

Adicionalmente, a lo largo de toda la década (2015-2023), se realizaron **numerosos cursos, reuniones y encuentros nacionales y regionales** en materia de apatridia. Entre los regionales, a modo de ejemplo pueden mencionarse:

Desde la **OEA**, el curso ***Elementos Esenciales para la Identificación, Protección, Prevención y Reducción de la Apatridia en las Américas***⁹⁴ organizado en 2015 por el Departamento de Derecho Internacional (DDI) y las XLII (2015)⁹⁵, XLIII (2016)⁹⁶, XLIV (2017)⁹⁷ y XLV (2018)⁹⁸ ediciones del “**Curso sobre Derecho Internacional**”, organizadas por el Comité Jurídico Interamericano y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos (SAJ) de la OEA, todos los cuales incluyeron un área temática sobre apatridia, fortalecieron el entendimiento, el abordaje y las acciones necesarias para evitar o resolver la apatridia.

Desde el **ACNUR**, destacan los **talleres regionales sobre procedimientos de la determinación de apatridia** en 2016 y 2017; la **Reunión preparatoria regional de la Reunión de Alto Nivel sobre Apatridia del 2019 y presentación del Mecanismo de Evaluación y Seguimiento “Hacia Cero Apatridia”**, en 2018⁹⁹; los **Cursos Regionales sobre Apatridia** que se hicieron de manera constante entre el 2015 y el 2019, entre los cuales el VII Curso Regional sobre Apatridia para funcionarios de los Estados de la región, con la participación de más de 60 funcionarios de las CONARE, oficinas de inmigración, ministerios de relaciones exteriores, ministerios del trabajo, ministerios de justicia e interior y registro civil, así como parlamentarios y personas que fueron apátridas, en octubre de 2018¹⁰⁰; el segundo “**Curso Interamericano sobre la Protección de personas desplazadas internamente, migrantes, solicitantes de asilo, refugiados, retornados en necesidad de protección,**



Afiche de la campaña #IBelong para acabar con la apatridia. © ACNUR

94 OEA, Curso sobre Apatridia disponible en: http://oas.org/es/sla/ddi/curso_sobre_apatridia.asp.

95 OEA, XLII Curso de Derecho Internacional (2015), disponible en: http://oas.org/es/sla/ddi/XLII_curso_derecho_internacional_2015.asp.

96 OEA, XLIII Curso de Derecho Internacional (2016), disponible en: http://oas.org/es/sla/ddi/XLIII_curso_derecho_internacional_2016.asp.

97 OEA, XLIV Curso de Derecho Internacional (2017), realizado en Rio de Janeiro en agosto de 2017. La publicación que recoge, en formato de artículo, las clases impartidas y contiene un capítulo sobre la nacionalidad y apatridia en la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos está disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XLIV_curso_derecho_internacional_2017_Publicacion_Completa.pdf

98 XLV Curso de Derecho Internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano y el Departamento de Derecho Internacional de la Secretaría de Asuntos Jurídicos (SAJ) de la OEA, donde el ACNUR facilitó un módulo sobre apatridia, del 6 al 24 de agosto de 2018, Rio de Janeiro, Brasil, información disponible en: http://www.oas.org/es/sla/ddi/XLV_curso_derecho_internacional_2018.asp.

99 Información disponible en: <https://www.acnur.org/media/reunion-regional-preparatoria-para-el-segmento-de-alto-nivel-sobre-apatridia-2019-y>.

100 El ACNUR facilitó sus cursos anuales sobre Derecho Internacional de Refugiados y Apatridia a funcionarios de América Latina y el Caribe en la ciudad de Antigua, Guatemala. Disponible en: <https://www.acnur.org/noticias/comunicados-de-prensa/acnur-facilito-sus-cursos-anales-sobre-derecho-internacional-de>

personas apátridas y víctimas de trata en las Américas”, organizado por la OEA, el ACNUR y la OIM en 2021, luego replicado el 2022 (tercer curso Interamericano) y 2023 (cuarto curso Interamericano), que contó con más de 150 participantes y tenía como propósito capacitar a miembros de las Misiones Permanentes ante la OEA y funcionarios gubernamentales, compartiendo buenas prácticas, revisando estándares internacionales y regionales relacionados con el desplazamiento forzado, el asilo, la apatridia y la migración, y reflexionando sobre los desafíos y dinámicas actuales en la región; y el **Curso Subregional de Derecho Internacional de los Refugiados y Apatridia**, junto con la **Consulta Subregional sobre el Plan de Acción de Brasil**, organizados por el ACNUR para el Caribe, con miras a la elaboración del Segundo Informe trienal de progreso del PAB¹³ en 2021. Este curso comprendió talleres sobre Derecho internacional de las personas refugiadas y apatridia; debido proceso en procedimientos de la determinación de la condición de refugiado; las necesidades de protección internacional en el Caribe; además de las consultas sobre la implementación del PAB: buenas prácticas, desafíos y recomendaciones. Al taller asistieron más de 60 funcionarios gubernamentales, oficiales de frontera, autoridades de asilo y oficiales de elegibilidad, entre otros.

Desde el **CLARCIEV**, sus encuentros anuales contuvieron habitualmente instancias de capacitación, tales como el XV Encuentro “**Identificando retos sobre migración, estadísticas vitales y reconocimiento de la diversidad de género**” en 2018 o el XVI Encuentro sobre “**Innovación y cooperación como herramientas para cerrar brechas en identidad civil**”, en 2019, apoyado por la OEA/PUICA y el ACNUR.

6.4. Síntesis de los progresos de la década

La innovación del PAB de incluir la apatridia por primera vez al Proceso de Cartagena tuvo indudablemente un impacto positivo para avanzar en su erradicación. La armonía del PAB con el Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia y con la campaña *#IBelong* permitieron dar fuerza a las iniciativas y políticas en la región, y así como trazar una ruta común en Latinoamérica y el Caribe. El Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia —incluido el Foro Mundial sobre los Refugiados de 2019— representó oportunidades importantes para que los países hicieran contribuciones concretas, las que, a septiembre 2023 alcanzan a **13 países, con 39 compromisos**. Siete países han cumplido íntegramente con uno o algunos de sus compromisos, y siete están en proceso de cumplirlos. La contribución de la OEA y en particular de sus órganos que conforman el sistema interamericano de derechos humanos, junto con el CLARCIEV, permitieron dar un abordaje comprehensivo al desafío de erradicar la apatridia, desde su construcción jurídica hasta los aspectos más prácticos de la implementación de las normas y emisión de la documentación. Cabe finalmente destacar el rol del ACNUR, que prestó, durante toda la década, asesoría técnica a los países en materia normativa, así como en el diseño e implementación de proyectos e iniciativas.

Así, en una década de grandes desafíos y retos para la región, se pudo observar un progreso constante y sostenible:

- Nuevas adhesiones, sin reservas, a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 y a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954.
- En materia de prevención de la apatridia, varios países adaptaron sus normativas a los estándares internacionales de derechos humanos sobre prevención de la apatridia, ya sea en materia de adquisición de la nacionalidad (*ius sanguinis*) o por nacimiento en el territorio (*ius soli*). La prevención se hizo también a través del registro universal de nacimientos, mediante el fortalecimiento de los sistemas de registro civil, entrega de documentación y acceso tardío al registro de nacimientos, destacando en este ámbito los despliegues a zonas fronterizas, a menudo en colaboraciones entre Estados, para alcanzar a comunidades alejadas y comunidades indígenas, particularmente en el norte del Cono Sur y Centroamérica.
- En materia de protección, con un importante apoyo del ACNUR, algunos países adoptaron legislaciones específicas o procedimientos de determinación de la condición de persona apátrida, incluyendo en ellos altos estándares en materia de derechos humanos y numerosas buenas prácticas. En armonía con ello, durante la década, algunos países comenzaron a reconocer la condición de apátrida por primera vez.
- En materia de reducción y resolución, varios países adoptaron leyes de facilitación de los procedimientos de naturalización.
- Respecto de los avances regionales, destacan, en el Sistema interamericano de Derechos Humanos,

las resoluciones, informes y documentos que apuntaron a reafirmar el valor sustantivo del PAB; incentivar a los Estados a formular y cumplir compromisos a nivel global; reafirmar la universalidad del derecho de toda persona a una nacionalidad; y definir estándares sobre la prevención de la apatridia, el debido proceso, y el procedimiento mismo de determinación de la nacionalidad de la niña o del niño o, en su caso, de su condición de apátrida.

- Destaca, asimismo, el trabajo del CLARCIEV, un ejemplo de cooperación regional efectiva, que favoreció importantes desarrollos en los registros civiles de la región mediante encuentros, intercambio de buenas prácticas, declaraciones y proyectos comunes, inclusive compromisos ante el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia.
- Finalmente, la década fue muy fecunda en fortalecimiento de las capacidades sobre la temática y las acciones necesarias para evitar o resolver el riesgo de apatridia o la apatridia a través de cursos, talleres, encuentros y capacitaciones tanto nacionales como regionales (generalmente impulsados por el ACNUR, sin perjuicio del aporte de la OEA y el CLARCIEV).

En suma, atendidos los avances y su sostenibilidad a través de los años, la existencia de mecanismos globales y regionales que conformaron un sistema comprehensivo orientado a apoyar los esfuerzos individuales de los países para erradicar la apatridia en sus territorios, la región puede dar cuenta de un cumplimiento importante de las metas y objetivos definidos en el PAB.

COOPERACIÓN REGIONAL

Courtesy of Uruguayan Parliament

7. COOPERACIÓN REGIONAL

7.1. Referencia al Plan de Acción de Brasil

El Capítulo VII del Plan de Acción de Brasil (PAB) se centra en la cooperación regional y llama a incrementar la articulación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración en lo relacionado con la migración y con las personas refugiadas, desplazadas y apátridas, anticipando así los principios recogidos en el Pacto Mundial sobre los Refugiados. Durante el decenio, los profundos cambios en el contexto regional impulsaron el fortalecimiento de algunos mecanismos de cooperación existentes y la creación de nuevas instancias y foros, incluidas las redes regionales de protección, que, en algunos casos, trascendieron los límites regionales involucrando a actores extrarregionales, sociedad civil, organismos internacionales y multilaterales, y entidades públicas y privadas¹.

A continuación, se hará referencia a los principales acuerdos, foros y mecanismos² que, durante el decenio de implementación del PAB, han tenido un particular impacto en la coordinación de respuestas conjuntas o adopción de herramientas comunes para la protección y soluciones a las condiciones de las personas en situación de movilidad humana. Adicionalmente, se hará referencia al abordaje de los desplazamientos forzados en contextos de desastres naturales y de aquellos que se deben al cambio climático, los cuales ya había anticipado el PAB y han adquirido mayor importancia a nivel global y regional.

- 1 Entre otros organismos internacionales, el ACNUR, la OIM, la UNICEF, la OIT, ONU Mujeres, el PNUD y la CEPAL a nivel regional, países europeos y Canadá y Estados Unidos en las Américas; actores extrarregionales como la Unión Europea y actores de desarrollo o instituciones financieras como el Banco Interamericano de Desarrollo, el Banco Mundial, el Fondo Monetario Internacional; actores de la sociedad civil y organizaciones ecuménicas; redes de personas refugiadas; la academia; además de diversos actores del sector privado a nivel nacional, en el marco de mecanismos de inserción laboral o plataformas de apoyo.
- 2 La terminología que se utiliza en este capítulo —y a lo largo del informe— entiende por *acuerdos* o *pactos* los compromisos bilaterales o multilaterales vinculantes, a nivel regional o global, que pueden tomar la forma de declaraciones, acuerdos, convenciones o protocolos, entre otros, dependiendo de su naturaleza. La expresión *mecanismos* refiere a estructuras o procesos bilaterales, multilaterales, regionales o subregionales orientados a la cooperación y al intercambio sobre uno o varios ejes u objetivos (generalmente vinculados a la cooperación y a políticas públicas). Por *foros* se entiende espacios en los que los actores (países, organizaciones internacionales, sociedad civil, etc., que generalmente son expertos en las temáticas respectivas) se reúnen para debatir, intercambiar buenas prácticas, llegar a acuerdos y decisiones comunes, y generar mecanismos, entre otros. Las *plataformas* referidas en este informe son espacios digitales establecidos para la cooperación, la coordinación de acciones o el intercambio de información, así como para el fortalecimiento de la protección y las soluciones al interior de los países de origen, tránsito y destino. Finalmente, el término *iniciativa* se usa en este informe para referir a acuerdos, mecanismos, etc., en sus diversas modalidades.

Adopción de la Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección en la IX Cumbre de las Américas

En junio de **2022**, reunidos en el marco de la **IX Cumbre de las Américas**, veinte países de la región adoptaron la *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*¹⁰, mediante la cual se comprometieron a fortalecer los esfuerzos nacionales, regionales y hemisféricos para crear condiciones para una migración segura, ordenada, humana y regular. La Declaración se orienta a una respuesta coordinada que se basa en la cooperación internacional, la solidaridad y el respeto de los derechos humanos. Reconoce, asimismo, la urgente necesidad de trabajar en conjunto para proteger la dignidad, la vida y los derechos humanos de todas las personas con independencia de su condición migratoria.

Por otra parte, manifiesta el compromiso de fortalecer los sistemas de protección y garantizar la no devolución y el acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes, junto con mecanismos alternativos de estancia legal o protección temporal. Por último, reconoce las valiosas contribuciones que las personas refugiadas y migrantes han hecho al desarrollo socioeconómico de los países de acogida, así como la necesidad de promover su inclusión e integración. A tal fin, los Estados han creado mecanismos de seguimiento periódicos sobre temas puntuales para ir avanzando en la implementación de estos compromisos.¹¹

La Declaración de Los Ángeles ofrece un espacio continental de abordaje estratégico para fortalecer los marcos internacionales de protección dentro de un espíritu de responsabilidad compartida y cooperación a nivel continental para las Américas. Esta Declaración comparte de manera sustantiva los principios y acciones contenidos en el PAB, reafirmando de este modo el carácter visionario y actual de este Plan.

2) Mecanismos regionales y subregionales

- *Las Consultas Migratorias del Caribe (CMC), en el Capítulo V de este informe, que trata sobre solidaridad regional con el Caribe.*
- *Las contribuciones sustantivas del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales (CLARCIEV), se analizan en el Capítulo VI, que trata sobre apatridia.*
- *Los avances significativos del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), de las Reuniones de CONARES de Mesoamérica y del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS) se desarrollan en el Capítulo IV, que trata sobre solidaridad con los países del norte de Centroamérica.*
- *El desarrollo e implementación del Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia y el impacto del Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia se analizan en el Capítulo VI, que trata sobre apatridia.*

Creación del Proceso de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región

El **Proceso de Quito** surgió en **2018** con la *Declaración de Quito sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región*¹² y se orienta a intercambiar información y buenas prácticas, así como articular una coordinación sobre la situación de movilidad de las personas venezolanas. A esta declaración le siguió el **Plan**

10 La Declaración se estructura en torno a cinco subtítulos, de la siguiente manera: 1) promoción de la estabilidad y asistencia a las comunidades de destino, origen, tránsito y retorno; 2) promoción de vías regulares para la migración y la protección internacional; 3) promoción de una gestión humana de la migración; 4) promoción de una respuesta de emergencia coordinada; 5) adopción de un enfoque compartido para reducir y gestionar la migración irregular. Fuente: *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección*, 10 de junio de 2022, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/62a7b81a4.html>

11 Desde la adopción de la Declaración de Los Ángeles, los gobiernos de la región han lanzado importantes iniciativas, incluidos programas ampliados de reasentamiento de refugiados, planes de reunificación familiar y movilidad laboral, y otras vías legales seguras para la protección y la inmigración a Estados Unidos y otros países. Fuente: *A un año de la adopción de la Declaración de Los Ángeles, se han logrado avances en materia de migración y protección, pero aún queda mucho por hacer* (comunicado de prensa conjunto ACNUR-IOM), disponible [aquí](#).

12 Información disponible en <https://www.procesodequito.org/es/cronologia>



Niñas y niños en un jardín de infancia en Colombia celebran el Día del Medio Ambiente. © ACNUR/Santiago Escobar-Jaramillo

de Acción del Proceso de Quito, orientado a fortalecer las iniciativas sobre inserción económica y social, así como favorecer los procesos de normalización migratoria. En la actualidad, el Proceso de Quito tiene trece países miembros (entre ellos, dos del Caribe)¹³.

En términos de institucionalización, en el marco de la *Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires*¹⁴ (de julio de 2019), se acordó crear un Grupo de Amigos del Proceso de Quito, que se constituyó formalmente en 2020 con la intención de visibilizar y mantener la crisis migratoria venezolana entre las prioridades de la agenda internacional, y conseguir apoyo técnico y financiero¹⁵. En 2020 se institucionalizó la Secretaría Técnica, apoyada por el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), y se adoptó el logotipo del Proceso; al año siguiente (en 2021), se lanzó la plataforma web¹⁶.

El Proceso de Quito cuenta con equipos de trabajo técnicos liderados por el ACNUR y la OIM. Según la temática abordada, estos equipos cuentan con la asesoría de la OIT, UNICEF, ONUSIDA, ONU MUJERES, OPS, PNUD y UNESCO, además del rol estratégico de *países champion* que, en conjunto con los equipos de trabajo técnicos, organizan talleres y lideran los avances de cada área. En términos sustantivos, a través de sus declaraciones¹⁷, los países parte han reforzado su rol de coordinación regional para garantizar respuestas

13 Los países miembros son Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guyana, México, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana y Uruguay. Información disponible en <https://www.procesodequito.org/es/miembros> (al 1 de octubre de 2023).

14 *Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires*, disponible en: <https://www.refworld.org/es/pdfid/5d2d0d654.pdf>.

15 Alemania, Canadá, España, Estados Unidos de América, Francia, Italia, Países Bajos, Reino Unido, Suiza, la Unión Europea, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo integran el Grupo de Amigos del Proceso de Quito.

16 <https://procesodequito.org/>

17 Desde los inicios del Proceso de Quito hasta 2022, se han celebrado rondas periódicas y se han publicado ocho declaraciones conjuntas, que corresponden a los ocho capítulos del Proceso (más la Declaración inicial), información disponible en <https://www.procesodequito.org/es/cronologia>

nacionales coherentes, han reiterado su preocupación por la persistente situación que afecta a las personas venezolanas, y han reafirmado la necesidad de apoyo técnico y financiero.

En 2022, destacaron el valor regional del Proceso de Quito como precursor de la Declaración de Los Ángeles y ofrecieron trece recomendaciones técnicas sobre estancia legal (regularización); capacidades de asilo; protección temporal; protección de niños, niñas y adolescentes; integración socioeconómica; educación; reunificación familiar; y tráfico de personas. Luego, en junio 2023, reunidos en Brasilia, los países miembros redireccionaron las prioridades a los gobiernos locales a la importancia central del trabajo de las comunidades, la inserción socioeconómica y, en suma, la integración local a largo plazo; asimismo, recalcaron la necesidad de continuar obteniendo apoyo para abordar la grave situación de movilidad.

El Proceso de Quito también se ha focalizado en las Comisiones Nacionales para los Refugiados (CONARE) de la región (desde la *Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires*, que incluyó el proyecto **Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Determinación de la Condición de Refugiado** para brindar lineamientos para la elaboración de proyectos nacionales de fortalecimientos de las CONARE, hasta la reciente reunión técnica con el Grupo de Especialistas de las CONARES y otros organismos equivalentes que tuvo lugar en Brasilia en junio de 2023)¹⁸. Finalmente, sobresale el trabajo en materia de protección de la infancia, mediante la *Guía operativa para la cooperación transnacional en la protección especializada de la niñez en procesos de movilidad humana*¹⁹.

Desde su creación, el Proceso de Quito se ha convertido en un marco fundamental para, por un lado, articular la respuesta humanitaria de los gobiernos que reciben a personas venezolanas en toda la región; y, por otro, armonizar las políticas nacionales en áreas puntuales de cooperación como el asilo, la respuesta a la COVID-19, los centros de orientación y asistencia, la educación, la inserción socioeconómica, la equidad de género, la atención al VIH/SIDA, la protección de la niñez, la reunificación familiar y el combate a la trata de personas.

Avances en el marco de las Reuniones de CONARES de Estados parte del MERCOSUR y países asociados

La Reunión de Comisiones Nacionales de Refugiados del Mercado Común del Sur (**CONARES MERCOSUR**) es el único foro regional del Cono Sur —como espacio de reflexión, cooperación e intercambio de información y buenas prácticas para la consolidación del bloque como un espacio humanitario de protección— que congrega a los órganos técnicos encargados de proteger a las personas refugiadas.

Esta Reunión desempeñó un rol fundamental en los orígenes del PAB y en la primera fase de seguimiento e implementación de este²⁰. Entre 2015 y 2017 se firmaron tres memorándums de entendimiento entre el ACNUR y el MERCOSUR: 1) en 2015, incluyendo al Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), para acordar un plan de trabajo hacia la implementación del PAB; 2) en 2017, para realizar la primera evaluación trienal de progreso del PAB, permitiendo que sus resultados fuesen validados a través de la Reunión de CONARES; y 3) en 2017, como acuerdo de cooperación para promover el derecho internacional de las personas refugiadas y demás instrumentos internacionales de protección, la cooperación regional y de responsabilidad compartida, así como la implementación de actividades conjuntas.

En los años siguientes, la **Reunión de CONARES del MERCOSUR** continuó sesionando periódicamente, dando continuidad a su trabajo de manera remota durante la pandemia de COVID-19. En junio de 2021 se realizó el seminario web *Protección de personas apátridas y refugiadas: progresos y desafíos a 30 años de*

18 En esta se compartieron buenas prácticas y se discutieron diversos mecanismos de protección (protección complementaria, aplicación de la definición de Cartagena, modalidades diferenciadas de procesamiento, etc.); además, se identificaron posibles iniciativas o proyectos regionales que se presentarían ante el Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo (ACSG) y al Grupo de Países Amigos del Proceso de Quito.

19 ACNUR, OIM y UNICEF, *Guía operativa para la cooperación transnacional en la protección especializada de la niñez en procesos de movilidad humana*, disponible en <https://www.procesodequito.org/sites/g/files/tmzbdl466/files/2023-02/GUIA-OPERATIVA.pdf>

20 Cabe destacar que, en julio de 2011, los Estados parte del MERCOSUR solicitaron —por primera vez y de manera conjunta— una opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, lo que resultó en una contribución significativa al desarrollo del Derecho Internacional de los Refugiados, a través de la *Opinión Consultiva OC-21/14 sobre Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, 19 de agosto de 2014, solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Uruguay, disponible en <https://www.acnur.org/media/opinion-consultiva-oc-21-14-derechos-y-garantias-de-ninas-y-ninos-en-el-contexto-de-la>

la creación del MERCOSUR²¹, en el cual se destacaron los avances de las normativas y políticas públicas de reconocimiento y protección de las personas refugiadas y apátridas, tanto a nivel nacional como regional. Finalmente, en el ámbito del MERCOSUR, en la década destaca la adopción de la *Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes de 2021*²².

En el marco de los Programas previstos, la Declaración y Plan de Acción de Brasil se llevó adelante y se presentó en el marco de la Reunión el estudio “El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados”²³, en cumplimiento de la solicitud prevista en el Capítulo III del PAB sobre Soluciones Integrales, Complementarias y Sostenibles de “Realizar un estudio sobre el marco normativo para facilitar la movilidad laboral de los refugiados en el MERCOSUR, incluyendo las salvaguardas de protección”.

El foro de cooperación de las CONARES del MERCOSUR no solo permite abordar de manera coordinada cuestiones técnicas relacionadas con la determinación de la condición de refugiado, sino que también facilita la adopción conjunta de políticas de integración, asistencia y abordaje integral de la protección de las personas refugiadas (incluso a través de la adopción de herramientas, protocolos, formularios u otros instrumentos, de forma común o armonizada).

Avances en el marco de la Iniciativa Regional de Creación de Capacidades de Asilo

En 2015 se lanzó la **Iniciativa Regional de Creación de Capacidades de Asilo (RACBI)**, por sus siglas en inglés). Gracias a ella, el Departamento de Inmigración, Refugiados y Ciudadanía de Canadá (**IRCC**, por sus siglas en inglés) y los Servicios de Ciudadanía e Inmigración de Estados Unidos (**USCIS**, por sus siglas en inglés) dan asistencia técnica a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados de México (**COMAR**) para abordar los movimientos mixtos y reforzar su procedimiento de determinación de la condición de refugiado; además, la iniciativa propicia el intercambio tripartito de buenas prácticas. El ACNUR oficia de Secretaría técnica de la iniciativa.

La RACBI opera a través de planes de acción anuales. Los avances que se relacionan con el PAB y que sobresalen a lo largo la década son 1) el desarrollo de una unidad de información sobre el país de origen (COI, en inglés) dentro de la COMAR; 2) la mejora de la información sobre países de origen (por ejemplo, traducción de la documentación existente sobre el país de origen); 3) la creación, para la COMAR, de un manual metodológico de investigación de país de origen; 4) la elaboración de un módulo de registro en la base de datos digital de la COMAR; 5) la implantación de una plataforma de interpretación (servicio lingüístico), que facilita el acceso a los servicios lingüísticos necesarios; y 6) el desarrollo de la capacidad de digitalización de expedientes en la oficina de Tapachula, Chiapas, en México.

La RACBI es un claro ejemplo que antecedió al Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo (**ACSG**, por sus siglas en inglés)²⁴, que fue creado con el Pacto Mundial sobre los Refugiados. Es una iniciativa que ha logrado ampliar la cooperación a otros países de América Latina y representa un mecanismo de cooperación técnica eficiente y efectiva entre países que enfrentan problemas comunes y básicamente atienden solicitudes de asilo de los mismos nacionales en tránsito o destino.

21 Sin perjuicio de visibilizar los desafíos pendientes, recalando que —desde su creación en 1991— el MERCOSUR ha trabajado en la construcción de institucionalidad para la protección de los derechos humanos, así como en la elaboración de políticas públicas con participación ciudadana que conforman un marco de pertenencia e integración regional. Además, se destacó como una buena práctica regional la aprobación del Estatuto de la Ciudadanía del MERCOSUR en 2021. Información disponible en <https://www.ipdh.mercosur.int/se-realizo-el-seminario-abierto-proteccion-de-personas-apatridas-y-refugiadas-progresos-y-desafios-a-los-30-anos-de-la-creacion-del-mercosur/>

22 Disponible en <https://www.ipdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2021/07/ESP-Gu%C3%ADa-Regional-del-MERCOSUR-para-la-Identificaci%C3%B3n-y-Atenci%C3%B3n-de-Necesidades-Especiales-de-Protecci%C3%B3n-de-los-Derechos-de-Ni%C3%B1os-Ni%C3%B1as-y-Adolescentes-Migrantes.pdf>

23 Informe disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10216.pdf>

24 Asylum Capacity Support Group (<https://globalcompactrefugees.org/article/asylum-capacity-support-group>). Al respecto, ver la sección 2.2.1 del Capítulo II de este informe, que trata sobre protección y asilo de calidad.



En Chile, la Fundación Música para la Integración promueve la inclusión de las personas extranjeras en la sociedad chilena. © ACNUR/Eduardo Beyer

Avances en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)

En la década de implementación del PAB, destacan los esfuerzos de la **Conferencia Regional sobre Migración (CRM)**²⁵ para promover la cooperación —tanto a nivel nacional como entre países miembros—, mediante el establecimiento y la consolidación de alianzas intersectoriales, bilaterales y multilaterales, y bajo la premisa de que la adecuada gobernanza migratoria es un compromiso conjunto entre los países de origen, tránsito y destino²⁶. En este marco, la CRM ha logrado facilitar el camino para la creación de acuerdos y marcos regionales, que abordan diversos aspectos de la migración, como la gestión de fronteras, la migración laboral y la protección de los refugiados.

En el contexto global, la CRM contribuyó al Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (**PMM**)²⁷ —a través de una compilación de buenas prácticas—, se pronunció sobre la importancia del Pacto²⁸ y anunció su compromiso respecto de la Declaración de Nueva York. En este sentido la CRM representa un foro único de enlace entre el Pacto Mundial sobre los Refugiados y el PMM.

La CRM trabajó a lo largo de la década en sus diversas áreas temáticas, con especial énfasis en la protección de la niñez y la adolescencia en contexto de movilidad humana. Así, durante el primer trienio de implementación del PAB, la CRM estableció una **Red Regional de Funcionarios de Enlace en Materia de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes**, integrada por oficiales de gobierno que se especializan en protección de la infancia. Luego de la creación de esta red, se redactaron diversos lineamientos y guías regionales²⁹; y, en 2017, se creó un Plan Estratégico para la Red de Funcionarios de Enlace en Materia de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes de la CRM 2017-2022³⁰.

25 Es un foro para la discusión de temas migratorios regionales y para el intercambio de información y experiencias. Temas, eventos y publicaciones disponibles en el Portal de la Conferencia Regional sobre Migración (<https://crmsv.org/>).

26 XXI Conferencia Regional sobre Migración (CRM), *La migración: una responsabilidad compartida*, disponible en <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/xxi-conferencia-regional-sobre-migracion-crm-la-migracion-una-responsabilidad-compartida/>

27 Ver *Compilación de buenas prácticas presentadas por los Países Miembros de la CRM entre 1996 y 2016, atinentes a los temas de las consultas temáticas organizadas para la construcción del Pacto Mundial; Compilación de los pronunciamientos realizados por la CRM entre 1996 y 2016, atinentes a los temas de las consultas temáticas organizadas para la construcción del PMM; e Informe de la Reunión de las Troikas de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) para la elaboración de una posición común de cara a las negociaciones del Pacto Mundial sobre Migración*, disponibles en <https://temas.crmsv.org/es/categoria/18>

28 *Declaración Especial de la Conferencia Regional sobre Migración Respecto al Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular*, de noviembre de 2017, disponible en <https://temas.crmsv.org/es/categoria/18>

29 *Lineamientos regionales de actuación para la protección integral de la niñez y la adolescencia en el contexto de la migración* (2016); *Lineamientos regionales para la protección especial en casos de repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas* (2017); y *Guía operativa para la aplicación del interés superior de la niñez y adolescencia en contextos de movilidad humana* (2021)

30 Plan elaborado en conjunto con la Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (ROCCM), el ACNUR, la UNICEF, la OIM y la OIT, disponible en

La década también fue profusa en el desarrollo de documentos y otras herramientas que se relacionan con otras de las áreas de enfoque de la CRM. Así, se desarrollaron lineamientos en materia de género y migración³¹, búsqueda de personas desaparecidas en contexto migratorio³², personas en situación de vulnerabilidad³³, tráfico ilícito de migrantes³⁴ o migración y emergencias (guía desarrollada por la iniciativa Nansen³⁵); asimismo, se desarrollaron el portal de gobernanza migratoria (**migrantinfo**)³⁶, así como cursos y talleres técnicos para los países miembros.

Avances en el marco de la Conferencia Suramericana sobre Migraciones

La Conferencia Suramericana sobre Migraciones (**CSM**) es un proceso consultivo regional creado en el 2000 por países de América del Sur como espacio intergubernamental para lograr una política migratoria regional, debatir ideas y compartir buenas prácticas. Cuenta con catorce observadores —entre ellos, el ACNUR— y la integran doce países, así como representantes de la sociedad civil y de gobiernos específicos en calidad de observadores³⁷.

Durante el decenio de implementación del PAB se celebraron seis conferencias en distintos lugares de la región; estas se enfocaron en temáticas de derechos humanos, acceso a la justicia, integración, enfoque de género, trata y tráfico ilícito, derechos de la niñez, la proyección internacional de la región suramericana (hacia fortalecer el relacionamiento consultivo con la CRM), el fortalecimiento de la gestión migratoria³⁸, el relacionamiento con la sociedad civil y, en los últimos años, la gestión integral de fronteras y el cambio climático. Destaca que, en la XV Conferencia de 2015, los países acordaron actualizar el mandato de la CSM considerando, entre otros, la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014³⁹.

Finalmente, la CSM adoptó hace poco una *Declaración Extraordinaria ante el Foro de Examen de la Migración Internacional* (FEMI) y una declaración conjunta ante la vigésima séptima Conferencia de las Partes de la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático (COP27)⁴⁰.

Avances en el marco de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe

La **Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe** es el principal foro intergubernamental sobre los derechos de las mujeres y la igualdad de género en la región. Organizada por la CEPAL y por ONU Mujeres, cuenta con una amplia participación de gobiernos, agencias de las Naciones Unidas y organizaciones de la sociedad civil (en particular, movimientos de mujeres y feministas)⁴¹.

https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/chld7_plan_de_trabajo_ninez_esp_11_09_2017.pdf

- 31 Lineamientos para la atención y protección de mujeres en contexto de migración (2018), disponible en https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/gen4_lineamientos_mujeresmigrantes2018.pdf
- 32 Recomendaciones sobre mecanismos regionales de coordinación e intercambio de información para la búsqueda de personas desaparecidas en el contexto migratorio, disponible en https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/chld8_recomendaciones_búsqueda_de_personas_desaparecidas_en_el_contexto_migratorio_esp_0.pdf
- 33 Lineamientos regionales para la identificación preliminar de perfiles y mecanismos de referencia de poblaciones migrantes en condición de vulnerabilidad (2021), disponible en https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/lineamientos_regionales.pdf
- 34 Red de Funcionarios de Enlace para el Combate al Tráfico Ilícito de Migrantes y Trata de Personas, *Plan de trabajo en materia de tráfico ilícito de migrantes 2019-2025*, disponible en https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/plan_de_trafico_-_esp.pdf
- 35 Iniciativa Nansen para los países miembros de la CRM, *Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM: Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*, disponible en <https://temas.crmsv.org/es/categoria/5>
- 36 Portal de Información sobre Migración (Migrantinfo: <https://migrantinfo.iom.int/es>), que contiene información oficial sobre trámites migratorios y servicios para personas migrantes en países de origen, tránsito o destino, y documentos y recursos con énfasis en migración laboral para empleadores y funcionarios públicos, disponible en <https://temas.crmsv.org/sites/default/files/Documentos%20Files/6.portalinformacionsobremigracion-v3.pdf>
- 37 Los países miembros son Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, y Venezuela.
- 38 En noviembre de 2018 se llevó a cabo la XVIII Conferencia en Sucre, Bolivia, bajo el lema *Ciudadanía Suramericana: nueva cultura de libre movilidad humana hacia la ciudadanía universal*, para reafirmar el compromiso de garantizar el irrestricto y permanente respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y sus familiares, sea cual fuere su origen, nacionalidad, género, etnia, edad o situación administrativa migratoria o cualquier otra causal, a fin de procurar el ejercicio de una libre movilidad de la ciudadanía suramericana.
- 39 *Declaración Oficial de Santiago de la XV Conferencia Suramericana sobre Migraciones*, disponible en <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xv-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>
- 40 Documentos disponibles en <https://csmigraciones.org/es/conferencias-csm/xx-conferencia-suramericana-sobre-migraciones>. (La Conferencia de 2023 tendrá lugar al momento de la publicación del presente informe).
- 41 <https://www.cepal.org/es/organos-subsidiarios/conferencia-regional-la-mujer-america-latina-caribe>

Destaca en la última década la adopción, en 2017, de la **Estrategia de Montevideo para la Implementación de la Agenda Regional de Género en el Marco del Desarrollo Sostenible hacia 2030**⁴², que, entre otras cuestiones, aborda estrategias para alcanzar la igualdad de género y la no discriminación para las mujeres migrantes y responder con perspectiva de género a fenómenos de carácter transnacional como la migración, la trata de mujeres y niñas, el tráfico ilícito de migrantes, los desplazamientos forzados y las situaciones de personas refugiadas.

Más recientemente, resalta el **Compromiso de Buenos Aires**⁴³, adoptado en 2023, en el marco de la XV Conferencia Regional. Este compromiso propone un camino para avanzar hacia la sociedad del cuidado, que se reconoce como un derecho (el derecho a cuidar, a recibir cuidados y a ejercer el autocuidado). Además, promueve un cambio sistémico en el abordaje de las migraciones desde las perspectivas interseccional, intercultural, de género y derechos humanos para lograr, por un lado, la visibilización del aporte que realizan las mujeres refugiadas, desplazadas, migrantes y solicitantes de asilo a las sociedades; y, por otro, la eliminación de las condiciones estructurales que las exponen a situaciones de vulnerabilidad en el ciclo migratorio, incluido el tráfico y la trata de personas (particularmente de mujeres y niñas). El compromiso también refiere a la adopción de acuerdos de cooperación entre los países de origen, tránsito, destino y retorno⁴⁴.

La Conferencia Regional aprueba compromisos que constituyen la Agenda Regional de Género, una hoja de ruta progresista, innovadora y de avanzada para garantizar los derechos de las mujeres en toda su diversidad y alcanzar la igualdad de género en todos los países de América Latina y el Caribe. La atención particular a las mujeres y las niñas desplazadas que figura en la Declaración de Buenos Aires es, sin duda, un avance sobresaliente en materia de protección.

7.2.2. Plataformas de apoyo a los Estados de la región

1) Creación de la Plataforma Regional de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela

Creada en 2019, la **Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V)** tiene como objetivo abordar, en complemento a las respuestas de los gobiernos, las necesidades de protección, asistencia e integración de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela en los Estados de América Latina y el Caribe que les han dado acogida. No se trata de una plataforma intergubernamental, pues está conformada por más de 220 organizaciones —incluidas la sociedad civil, agencias de la ONU, organizaciones confesionales y organizaciones no gubernamentales— en 17 países de América Latina y el Caribe; su operación ocurre en coordinación con los Estados, a los que complementa en la búsqueda de soluciones duraderas.

La **Plataforma Regional de R4V** se complementa con ocho plataformas nacionales y subregionales⁴⁵ que están a cargo de la coordinación operativa y de la implementación del **Plan de Respuesta para Refugiados y Migrantes de Venezuela (RMRP, por sus siglas en inglés)**⁴⁶, una hoja de ruta coordinada para responder a las necesidades humanitarias urgentes y asegurar la inclusión social y económica en las comunidades de acogida. Desde el año 2022, este Plan se complementa con el **Análisis de Necesidades de Refugiados y Migrantes (RMNA, por sus siglas en inglés)**, el cual abarca un área hasta entonces cubierta por los planes de respuesta para refugiados y migrantes de Venezuela.

42 Estrategia disponible en <https://repositorio.cepal.org/server/api/core/bitstreams/a13d08d0-4481-434c-8fe7-2eb4f482c306/content>

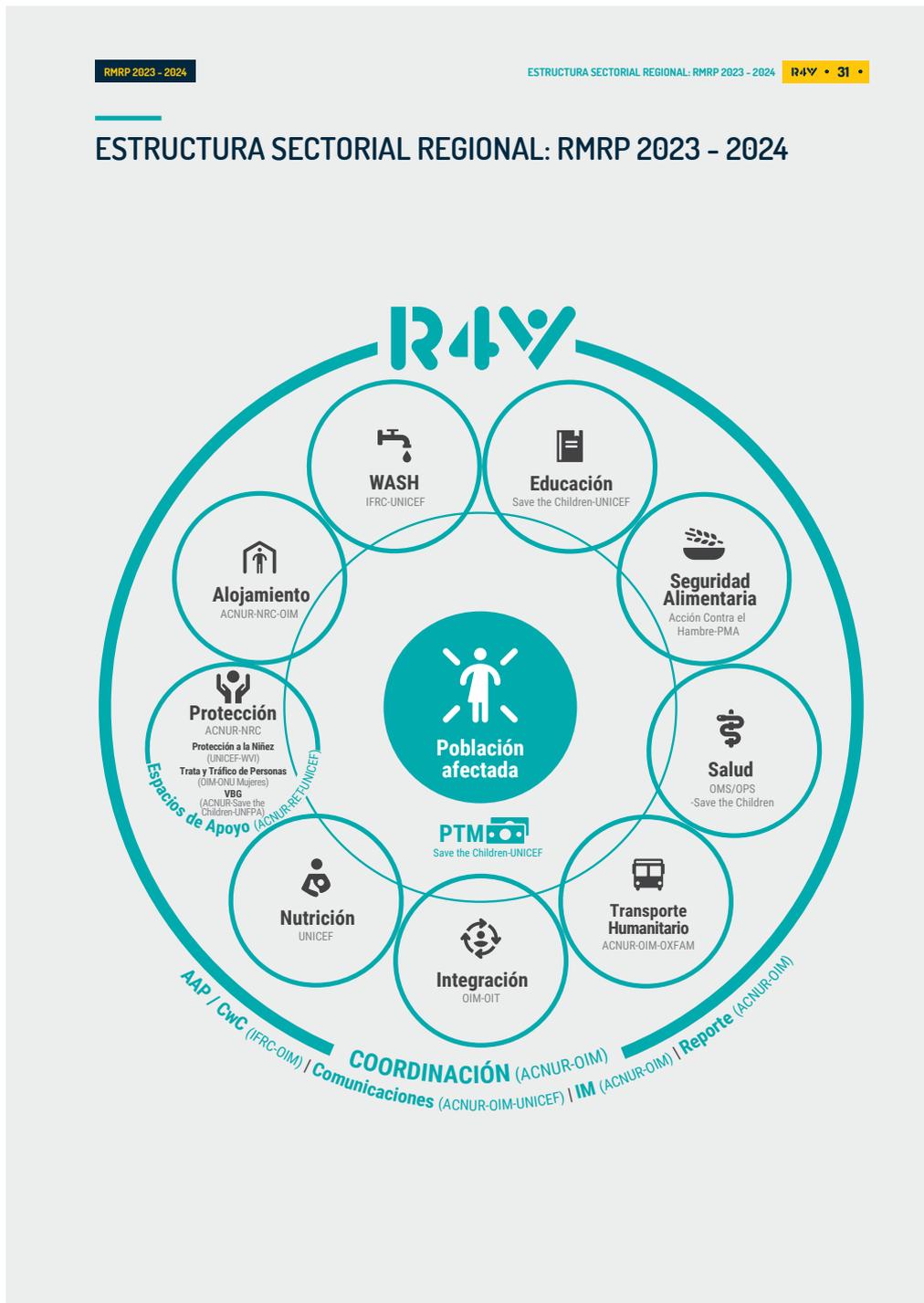
43 *Compromiso de Buenos Aires*, disponible en <https://conferenciawmujer.cepal.org/15/es/documentos/compromiso-buenos-aires>

44 “23. Promover un cambio sistémico en el abordaje de las migraciones desde las perspectivas de género, interseccionalidad, interculturalidad y derechos humanos para lograr la visibilización del aporte que realizan las mujeres migrantes, desplazadas, refugiadas y solicitantes de asilo a las sociedades y la eliminación de las condiciones estructurales que las exponen a situaciones de vulnerabilidad en el ciclo migratorio, incluido el tráfico y la trata de personas, particularmente de mujeres y niñas; 24. Considerar la adopción de acuerdos de cooperación entre los países de origen, tránsito, destino y retorno de las mujeres migrantes, desplazadas, refugiadas y solicitantes de asilo, prestando especial atención a garantizar los derechos de aquellas que forman parte de las cadenas globales y regionales de cuidados, propiciando su plena participación en la toma de decisiones”. *Compromiso de Buenos Aires*, op. cit.

45 Dichas plataformas existen en Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y Perú a nivel nacional y, a nivel subregional, en el Caribe (que articula plataformas nacionales en Aruba, Curazao, República Dominicana, Guyana y Trinidad Tobago), Centroamérica y México (que articula plataformas nacionales en Costa Rica, México y Panamá) y el Cono Sur (que articula plataformas nacionales en Argentina, Bolivia, Uruguay, Paraguay). Ver <https://www.r4v.info/>.

46 Desde 2018, la Plataforma R4V ha publicado anualmente los Planes Regionales de Respuesta a los Refugiados y Migrantes, en los que destacan las necesidades de los grupos de población vulnerables, así como las estrategias de respuesta de los distintos grupos de la Plataforma y del sector, incluida una revisión completa tras el inicio de la pandemia de COVID-19 en marzo de 2020. Basándose en la valiosa información proporcionada por las partes interesadas, en 2022, durante el proceso de planificación, la Plataforma R4V decidió separar el RMRP en dos documentos, a saber: (i) el Análisis de Necesidades de los Refugiados y Migrantes (RMNA), que destaca las necesidades de los refugiados y migrantes de Venezuela, mientras que (ii) el RMRP destacará la estrategia de respuesta. El RMNA incluye análisis sectoriales y de múltiples partes interesadas por parte de las Plataformas y Sectores en todos los niveles de la respuesta (regional, nacional y subregional). Estos incluyen una revisión de datos del Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela, 2023-2024, disponible en <https://www.r4v.info/es/rmp2023-2024>; y el RMNA (2022), disponible en <https://www.r4v.info/node/89945>

Los **planes de respuesta para refugiados y migrantes de Venezuela** contienen objetivos estratégicos. Para el período 2023-2024⁴⁷, en un contexto en que por primera vez se hace una estrategia bianual, los **objetivos estratégicos** son 1) proporcionar y mejorar el acceso seguro y digno a bienes esenciales y servicios críticos en sinergia con la asistencia al desarrollo sostenible; 2) mejorar la prevención y mitigación de los riesgos de protección y responder a las necesidades correspondientes mediante el apoyo al entorno de protección en los países afectados; y 3) aumentar la resiliencia, las oportunidades de integración socioeconómica, la cohesión social y los procesos participativos inclusivos para mejorar el nivel de vida de las poblaciones afectadas.



47 *Plan Regional de Respuesta para Refugiados y Migrantes para las Personas Refugiadas y Migrantes de Venezuela, 2023-2024*, página 26, disponible en: <https://www.r4v.info/es/rmrp2023-2024>

Cabe destacar, particularmente, que, en relación con las necesidades especiales de protección, la **Plataforma R4V** ha impulsado la iniciativa regional de los **Espacios de Apoyo (EA)**, que busca promover de forma coordinada y conjunta una red de espacios donde se brinde información, orientación y servicios básicos de calidad que respondan a necesidades urgentes⁴⁸.

Desde su creación, la **Plataforma R4V** ha permitido una estrecha cooperación entre un gran número de socios, lo cual ha facilitado una intervención coordinada en apoyo y complemento a los esfuerzos nacionales de respuesta humanitaria, movilizado recursos y asegurado una distribución de las responsabilidades en un espíritu de colaboración y sinergias como indicado para el PMR.

2) Creación de la Plataforma de Apoyo del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones

El **Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)** cuenta con una plataforma de apoyo⁴⁹ que se estableció en el primer Foro Mundial sobre los Refugiados, en 2019. Su objetivo es apoyar los esfuerzos de los países que hacen parte del MIRPS para brindar protección y buscar soluciones para las personas que han sido desplazadas por la fuerza en Centroamérica y México; asimismo, sirve como un mecanismo para un mayor reparto de responsabilidades, según lo dispuesto en el Pacto Mundial sobre los Refugiados, y busca aprovechar el apoyo de la gama más amplia posible de Estados, instituciones financieras, sector privado, organismos regionales y otras partes interesadas. El MIRPS se considera una buena práctica innovadora en la colaboración regional y el reparto de cargas entre los Estados en respuesta al desplazamiento forzado en la subregión.

La Plataforma de Apoyo está conformada por Argentina, Brasil, Canadá, Colombia, España, Estados Unidos, Francia, Suiza, la Unión Europea (UE), Uruguay, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Grupo del Banco Mundial, el Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE) y la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL). El ACNUR y la Organización de Estados Americanos conforman, conjuntamente, la Secretaría de la Plataforma.

3) Creación de la Plataforma Regional para el Fortalecimiento de los Sistemas de Asilo de las Américas del ACNUR

En vinculación con el programa **Asilo de calidad** del PAB (QAI) y el Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo (ACSG)⁵⁰, en 2020, el ACNUR creó la **Plataforma Regional para el Fortalecimiento de los Sistemas de Asilo de las Américas** (www.asiloamericas.org)⁵¹. Esta plataforma contiene, entre otros, la descripción de numerosas buenas prácticas sobresalientes desarrolladas por los países de las Américas en los últimos años, información sobre mecanismos globales y regionales, y las principales situaciones humanitarias de la región. Se trata, entonces, de un espacio que permite a los Estados intercambiar información, herramientas y lecciones aprendidas en materia de procedimientos de determinación de la condición de refugiado y, más generalmente, de fortalecimiento de los sistemas de asilo. Adicionalmente, la plataforma contiene un aula virtual en la cual se puede acceder a diversos cursos en materia de protección de personas refugiadas y apátridas.

A esta Plataforma y a sus objetivos, debe agregarse una mención a la **Iniciativa Regional de Creación de Capacidades de Asilo (RACBI)**, por sus siglas en inglés⁵², pues se trata de un mecanismo de coordinación que se orienta también al fortalecimiento de las capacidades de asilo; se vincula con el intercambio de buenas prácticas, a la cooperación y a la asesoría técnica entre Estados; y se relaciona con el programa **Asilo de calidad** del PAB (QAI) y al **Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo**.

48 Más información en <https://www.r4v.info/es/espaciosdeapoyo>. Además, a través de la Plataforma se otorga asistencia en efectivo y cupones (CVA) para dar respuesta a las necesidades prioritarias de las personas, minimizar el uso de estrategias negativas de afrontamiento y actuar como red de seguridad, junto con la reactivación y recuperación de los mercados locales. Más información en <https://www.r4v.info/es/cva/>

49 Información sobre la Plataforma de Apoyo MIRPS, disponible en <https://mirps-platform.org/plataforma-de-apoyo/>

50 Sobre ambos mecanismos, ver la sección 2.2.1 del Capítulo II de este informe.

51 <https://www.asiloamericas.org/>

52 Ver supra, sección 7.2.2, 2).

7.3. Avances en materia de redes regionales y otras iniciativas de protección

El PAB recomienda fortalecer las redes nacionales y regionales de la sociedad civil (incluida la academia), para realizar investigaciones sobre la materia, intercambiar buenas prácticas, contribuir a la defensa de casos y velar por el respeto de los estándares de derechos humanos para la protección de las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas y apátridas. Entre 2014 y 2023, se crearon o fortalecieron varias redes y, si bien la pandemia de COVID-19 afectó la regularidad del trabajo, en la gran mayoría de los casos lograron mantenerse los esfuerzos colectivos, que incluyen:



En Ecuador, una lideresa comunitaria participa en la realización de un mural contra la violencia de género.
© ACNUR/Santiago Arcos Veintimilla

- La creación, en 2015, de la **Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA)**, que reúne organizaciones de la sociedad civil, iniciativas académicas y voces expertas que tienen el compromiso de abordar la apatridia en las Américas. La red presentó estos tres compromisos ante el Segmento de Alto Nivel sobre Apatridia 2019⁵³ (HLS, por sus siglas en inglés): continuar apoyando a los países de América Latina y el Caribe en materia de identificación, procedimientos de determinación, reintegración en la nacionalidad y promoción de la ratificación de las Convenciones; trabajar con la sociedad civil; y realizar actividades de incidencia para la campaña *#IBelong* y el Plan de Acción de Brasil.
- La creación en las Américas, en 2016, de una **Red Regional de Espacios Seguros (RSSN)**, por sus siglas en inglés), para denunciar incidentes de violencia sexual y de género y otros incidentes de protección, así como promover servicios estandarizados a lo largo del ciclo de desplazamiento. Esta red se centra en mejorar el acceso a los servicios para sobrevivientes de tráfico o de violencia sexual y de género, y para niñas, niños y personas LGBTIQ+ con necesidades de protección.
- La creación de la **Red de Apoyo Legal para los Refugiados de las Américas (RALRA)** en 2017, en coordinación con el Instituto Interamericano de Derechos Humanos y el ACNUR, con la participación de organizaciones de la sociedad civil, incluidas clínicas legales, oficinas de defensores del pueblo y profesionales en derecho. Entre otros, en 2020 ACNUR y RALRA publicaron una *Ayuda Memoria* para el establecimiento y fortalecimiento de programas de asesoría, asistencia y representación legal, que es pública y gratuita para personas de interés del ACNUR⁵⁴.
- La creación, en el Foro Mundial sobre los Refugiados, de la **Red Interdisciplinaria Académica Global**⁵⁵ (**GAIN**, por sus siglas en inglés), que involucra a universidades, alianzas académicas e instituciones de investigación, el ACNUR y otras partes relevantes.
- El fortalecimiento del **Modelo de Cátedra Sergio Vieira de Mello (CSVdM)**, que actualmente constituye una de las iniciativas emblemáticas de la GAIN. Creado por el ACNUR en Brasil en 2003, este modelo coordina centros de enseñanza superior y hoy incluye 39 instituciones, tanto a nivel de América Latina

53 Información disponible en <https://www.acnur.org/sites/default/files/legacy-pdf/5d23d3be4.pdf>

54 ACNUR, *Ayuda Memoria: Establecimiento y fortalecimiento de programas de asesoría, asistencia y representación legal, pública y gratuita para personas de interés del ACNUR*, 9 de abril de 2020, disponible en <https://www.refworld.org/es/docid/5e9224f34.html>

55 Acerca de la Red Académica Global Interdisciplinaria, ver (en inglés) About the Global Academic Interdisciplinary Network <https://globalcompactrefugees.org/article/about-global-academic-interdisciplinary-network>.

y el Caribe⁵⁶ como extrarregional. En concreto, fomenta la sensibilización en torno a las necesidades y los desafíos de protección de las personas refugiadas⁵⁷; además, es un actor clave para el acceso a derechos y servicios en Brasil y, en general, para la integración local. Cabe señalar, además, el liderazgo de la CSVdM en sus contribuciones al proceso de elaboración del Plan de Acción de Brasil⁵⁸.

- La suscripción, por parte de la **Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (Red LAREF)**, de la *Carta de Santiago para el Foro Mundial sobre los Refugiados: Compromiso para el Foro Mundial sobre los Refugiados por parte de la Red Académica Latinoamericana sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas*, cuyos resultados preliminares fueron publicados en 2019⁵⁹.
- El **Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (GARPAB)**, un grupo de la sociedad civil creado para dar seguimiento al PAB. En 2018 publicaron *Plan de Acción de Brasil: Evaluación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil 2014-2017*⁶⁰, el cual subraya la importancia de la colaboración entre los gobiernos, la sociedad civil y el ACNUR “a fin de idear estrategias viables de políticas públicas integrales que honren la amplia tradición americana en materia de asilo, así como los aportes de la región al mundo”⁶¹. En el período de publicación del segundo informe trienal de progreso, el Grupo Articulador México (GAM-PAB) emitió su reporte, titulado *El Plan de Acción de Brasil Avances 2017-2020. Una evaluación elaborada por el Grupo Articulador México*⁶².
- La realización de la **Conferencia del Capítulo de las Américas de la Asociación Internacional de Jueces de Asilo y Migración (IARMJ)**, por sus siglas en inglés) en 2018, en Washington D.C., Estados Unidos (esta fue la primera conferencia de jueces de asilo luego de diez años)⁶³. Durante la XII Conferencia Mundial de la IARMJ, en febrero 2020, con los auspicios del Tribunal Administrativo Migratorio de Costa Rica (TAM) se eligió una nueva Junta Directiva del Capítulo de las Américas y, por primera vez en su historia, la presidencia recayó en un juez latinoamericano, miembro del TAM⁶⁴.

7.4. Progresos en la protección de las personas desplazadas por los desastres y los efectos adversos del cambio climático

En la *Declaración de Brasil* se reconocen específicamente los “desafíos planteados por el cambio climático y los desastres naturales, así como también el desplazamiento de personas a través de las fronteras que estos fenómenos puedan generar en la región, y reconocemos la necesidad de llevar adelante estudios y prestar más atención a este tema, incluido por parte del ACNUR”. En armonía con ello, el PAB solicita al ACNUR realizar un estudio para apoyar la adopción de medidas, herramientas y lineamientos nacionales y regionales, que incluyen estrategias de respuesta, planes de contingencia,

56 La Cátedra Sérgio Vieira de Mello se implementó también en República Dominicana, lo que supuso la **primera réplica en el Caribe** de esta iniciativa que se originó en Brasil; tres universidades —la Pontificia Universidad Católica Madre y Maestra (PUCMM), la Universidad Iberoamericana (UNIBE) y el Instituto Tecnológico de Santo Domingo (INTEC)— se unieron a la red. En este contexto, el ACNUR desarrolló con el INTEC una *Guía de autoaprendizaje en derecho de asilo, refugio y nacionalidad*, y se publicaron las *Memorias del seminario Cuidados de Salud Mental en Personas en Movilidad* y el volumen 6 de *Miradas Desencadenantes: una mirada de género a los desafíos y desigualdades en los nuevos contextos migratorios, trata de personas, nacionalidad y refugio en República Dominicana*. En lo que va de 2023, con el apoyo del ACNUR, INTEC ha obtenido fondos canadienses para implementar el proyecto **Cambio climático y desplazamiento forzado: su impacto en la vida de las mujeres y niñas**.

57 Información disponible en <https://www.acnur.org/portuques/catedra-sergio-vieira-de-mello/> y <https://globalcompactrefugees.org/sergio-vieira-de-mello-chairs-model-gains-flagship-initiative>

58 *Declaración de la Academia en el Marco de Cartagena +30 - Declaración sobre Protección Integral a Refugiados y Otros Migrantes Forzados y para la Construcción de un Efectivo Espacio Humanitario*, disponible en <https://www.unisantos.br/wp-content/uploads/2014/11/Declaraci%C3%B3n-de-la-Academia-en-el-Marco-de-Cartagena.pdf>

59 Resultados preliminares de la *Carta de Santiago* (2020), disponible en <https://globalcompactrefugees.org/sites/default/files/2021-04/Resultados%20Carta%20de%20Santiago%202020.pdf>

60 Informe disponible en <https://reliefweb.int/report/world/plan-de-acci-n-de-brasil-evaluaci-n-del-grupo-articulador-regional-del-plan-de-acci-n>

61 Adicionalmente, en 2021, la Red GARPAB emitió un *Pronunciamiento de la Red GAR-PAB. Por fronteras seguras, solidarias y no militarizadas. Por sociedades que promueven una movilidad humana en libertad y con garantía de derechos humanos*, disponible en <http://fasic.cl/wp/taq/sin-fronteras/>

62 Disponible en <http://cmdpdh.org/project/el-plan-de-accion-de-brasil-avances-2017-2020-una-evaluacion-elaborada-por-el-grupo-articulador-mexico/>.

63 <https://www.iarmj.org/events/event/56-iarlj-americas-chapter-conference>

64 Asociación Internacional de Jueces de Derecho de Refugiados y Migración, Capítulo de las Américas, disponible en <https://www.iarmj.org/en/regional-chapters/americas-chapter>. En diciembre de 2021, junto con el ACNUR se llevó a cabo la conferencia virtual *Protección internacional y asilo: Desafíos y oportunidades en el contexto de desplazamiento forzado en las Américas*, más información disponible en <https://www.iarmj.org/en/publications/archived-events/event/73-international-protection-and-asylum-challenges-and-opportunities-in-the-context-of-forced-displacement-in-the-americas>

respuestas integradas de gestión del riesgo de desastres y programas de visas humanitarias para abordar esta situación⁶⁵.

Así, en 2018, junto con la **Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD⁶⁶)**, el ACNUR publicó el estudio *Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres: América Latina y el Caribe. Estudio preparado para el ACNUR y la PDD a petición de los Gobiernos que participan en la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014*⁶⁷, que, por un lado, analiza el movimiento transfronterizo o internacional en el contexto de desastres asociados con las amenazas naturales y el cambio climático; y, por otro, analiza las necesidades de protección en ese contexto. Este informe examina, de manera exhaustiva, las leyes, políticas y prácticas nacionales en América Central y México, en América del Sur y en el Caribe; al respecto, concluye que la respuesta de la región es una de las más desarrolladas a nivel global.

7.4.1. Progresos nacionales

En términos de protección internacional para personas desplazadas por causa del cambio climático y desastres naturales en contextos transfronterizos, hubo casos excepcionales de reconocimiento de la condición de refugiado tras el terremoto que golpeó Haití en 2010 (por el quiebre institucional y los riesgos de violencia asociados al fenómeno⁶⁸): en México y en Panamá, el reconocimiento se dio en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; en Ecuador y en Perú, el reconocimiento se fundamentó en la definición ampliada de Cartagena⁶⁹. No obstante, la tendencia general sigue siendo que estos desplazamientos no están cubiertos por la definición de *persona refugiada*; y, por tanto, la práctica regional generalizada ha sido recurrir a la legislación migratoria para extender la admisión y estancia en los países receptores, en base a acuerdos regionales — tanto generales como excepcionales— de movilidad y categorías migratorias, como la protección humanitaria.

Si bien las legislaciones de la gran mayoría de los países de la región contienen la categoría de *visas o residencias por razones humanitarias*, las cuales son aplicables a situaciones de desplazamiento forzado por desastres⁷⁰, de manera notable, numerosas legislaciones migratorias en Latinoamérica establecen explícitamente un régimen especial —*visas de ingreso o permisos de estancia*, generalmente bajo la categoría humanitaria— para las personas desplazadas en razón de desastres⁷¹. Las definiciones y descripciones divergen en su contenido, aunque en su



Una delegación de ACNUR visita la Casa Social Cultural y Memoria de Buenaventura, en Colombia. © ACNUR

65 El Primer Informe trienal de progreso 2014-2017 dio cuenta de “la preocupación subyacente referida a la gestión de flujos migratorios causados por desastres naturales que por naturaleza son impredecibles”, y recordó que la región está particularmente expuesta a fenómenos meteorológicos devastadores que causan desplazamiento y que un tercio de su población vive en zonas de alto riesgo propicias a los desastres naturales. ACNUR, *Plan de Acción de Brasil. Primer Informe Trienal de Progreso. 2015-2017*, febrero de 2018, página 98, disponible en <https://www.acnur.org/media/plan-de-accion-de-brasil-primer-informe-trienal-de-progreso-2015-2017>

66 *Platform on Disaster Displacement* (<https://disasterdisplacement.org/>)

67 *Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres: América Latina y el Caribe. Estudio preparado para el ACNUR y la PDD a petición de los Gobiernos que participan en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014*, disponible en <https://www.acnur.org/media/desplazamiento-transfronterizo-cambio-climatico-y-desastres-america-latina-y-el-caribe>

68 Cantor, David J., *Environment, Mobility, and International Law: A New Approach in the Americas*, *Chicago Journal of International Law*, Vol. 21, No. 2, Article 3, p. 292, 2021, disponible (en inglés) en <https://chicagounbound.uchicago.edu/cjil/vol21/iss2/3>

69 Zolberg Institute on Migration and Mobility, *Global Governance of Environmental Mobility, Latin America & The Caribbean, Regional Paper*, mayo de 2021, p. 12, disponible (en inglés) en https://zolberginstitute.org/wp-content/uploads/2021/05/Climate-Governance-Regional-Paper_LAC_ARFrancis.pdf. Este estudio, en relación con la normativa regional en materia de desastres, se refiere cuasi íntegramente a los artículos y publicaciones de James C. Cantor.

70 Para un análisis exhaustivo, detallado y en función de las diversas categorías migratorias, el tipo de derecho que otorgan, los fundamentos, entre otros, ver *Desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres: América Latina y el Caribe. Estudio preparado para el ACNUR y la PDD a petición de los Gobiernos que participan en la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014*, op. cit.

71 Debe observarse que, en todo caso, la ausencia de legislación específica en esta materia no ha sido obstáculo para adoptar medidas de protección o de flexibilización migratoria en contextos de desastres. Este fue, por ejemplo, el caso de Costa Rica en 2010 para las personas nicaragüenses; y de Brasil, Chile, Colombia, México, República Dominicana y Venezuela para personas haitianas el mismo año. Más recientemente (en mayo de 2022), Argentina adoptó el **Programa especial de Visado Humanitario para personas nacionales y residentes en los Estados Unidos Mexicanos, Centroamérica y el Caribe Desplazadas**

gran mayoría abordan la situación de manera amplia:

- **Argentina** refiere a consecuencias generadas por desastres naturales o ambientales ocasionados por la humanidad (2010)⁷²;
- **Bolivia** reconoce poblaciones desplazadas por efectos climáticos haciendo uso de la categoría de *migrantes climáticos* (2013)⁷³;
- **Brasil** refiere a una persona apátrida o un ciudadano de cualquier país que se encuentre en una situación de grandes calamidades o desastres medioambientales⁷⁴;
- **Ecuador** hace mención de personas que demuestran la existencia de razones excepcionales de índole humanitaria por ser víctimas de desastres naturales o ambientales (2023)⁷⁵;
- **El Salvador** refiere a personas extranjeras que se encuentren en territorio nacional y no reúnan los requisitos para una subcategoría migratoria y se encuentren en situación de vulnerabilidad o peligro de vida por violencia, desastres naturales, medioambientales y hechos que se demuestren (2019)⁷⁶;
- **Guatemala** refiere a las personas o grupos de personas obligadas a salvar sus vidas por catástrofe natural en los países vecinos (2016)⁷⁷;
- **México**, con su *visa humanitaria por vínculo familiar*, refiere a personas extranjeras que acrediten ser víctimas de catástrofe natural (2014)⁷⁸; y
- **Perú** refiere a quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales (2017)⁷⁹;
- **Cuba**, aun sin ser parte de la *Convención de Ginebra* (1951), establece desde hace varias décadas que son refugiados quienes, entre otros, huyen de cataclismos u otros fenómenos de la naturaleza (1978)⁸⁰, lo cual es digno de destacar.

Visados humanitarios, en Brasil y Argentina, vinculados a desplazamientos por desastres

Brasil otorga visas de acogida humanitaria a personas haitianas y apátridas afectadas por **calamidades de gran magnitud o desastres ambientales**, o bien por la situación de inestabilidad institucional en la República de Haití⁸¹. Esto representa un gran avance en las vías complementarias de protección

por Desastres Socio-Naturales (programa de visado humanitario ambiental), que requiere patrocinio privado según se detalla en la *Disposición DNM N°891/2022*, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/262784/20220519?busqueda=1>.

- 72 *Reglamentación de la Ley de Migraciones N° 25.871 y sus modificatorias* (2010), Decreto 616/2010, art. 24, inciso (h), disponible en <https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm>. Esta disposición señala también que podrán tomarse en cuenta las recomendaciones de no retorno que el ACNUR llegara a formular.
- 73 *Ley de Migración, Ley N°370* de 8 de mayo de 2013, que define expresamente a los *migrantes climáticos* como "grupos de personas que se ven obligadas a desplazarse de un Estado a otro por efectos climáticos, cuando existe riesgo o amenaza a su vida, sea por causas naturales, desastres medioambientales, nucleares, químicos o hambruna" (artículo 4 N°16), disponible en <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9556.pdf>
- 74 "14. Se puede otorgar una visa temporal a un inmigrante que llega a Brasil con la intención de establecerse durante un período determinado y por alguno de los siguientes motivos: [...] I (c) acogida humanitaria. [...] § 3 Se puede otorgar una visa temporal a los efectos de acogida humanitaria a una persona apátrida o un ciudadano de cualquier país que se encuentre en una situación de inestabilidad institucional grave o inminente, conflicto armado, grandes calamidades, desastres medioambientales o violaciones graves de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, o bien por otras razones especificadas en el reglamento" [traducción en la Plataforma sobre Desplazamientos por Desastres, página 98].
- 75 *Ley Orgánica de Movilidad Humana* (2023), artículo 58, disponible en <https://www.gob.ec/regulaciones/ley-organica-movilidad-humana-2023>
- 76 *Decreto No. 35, Reglamento de la Ley Especial de Migración y de Extranjería*, 24 de mayo de 2019, artículo 181, disponible en <https://www.transparencia.gob.sv/instituciones/dgme/documents/reglamento-de-la-ley-principal>
- 77 *Código de Migración, Decreto 44-2016*, artículo 68, disponible en https://iqm.gob.gt/wp-content/uploads/2021/11/1_Codigo-de-Migracion-Decreto-44-2016-del-Congreso-de-la-Republica.pdf
- 78 *Lineamientos Generales para la Expedición de Visas que Emiten las Secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores*, publicados en el *Diario Oficial de la Federación* el 10 de octubre de 2014. Ver, en concreto, *Del Procedimiento para Solicitar Visa* (incluidos los *Criterios de resolución*, a.ii.), disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5363603&fecha=10/10/2014#gsc.tab=0
- 79 *Decreto Legislativo de Migraciones núm. 1350*, 7 de enero de 2017, Artículo 29, disponible en <https://www.refworld.org/pdfid/58da52874.pdf>
- 80 *Reglamento de la Ley de Migración de Cuba* (1978), artículo 80, D-5 (b)
- 81 Estas visas se otorgan mediante una resolución que se renueva continuamente desde 2012. Hoy en día se encuentra vigente la *Resolución Interministerial núm. 37* (válida del 30 de marzo de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2024), la cual ha beneficiado a más de 90.000 personas haitianas. Además de la concesión de visas por acogida humanitaria a haitianos y apátridas, se adoptó la *Resolución Interministerial núm. 38* (válida del 10 de abril de 2023 hasta el 31 de diciembre de 2024), que facilita los procedimientos para la autorización de residencia previa y la respectiva concesión de visa temporal para reunificación familiar a nacionales haitianos y personas apátridas que tengan vínculos familiares en Brasil (hasta el segundo grado). Desde entonces, el Ministerio de Justicia y Seguridad

internacional, al reconocer que una situación de calamidad de gran magnitud o un desastre ambiental son motivos para otorgar acogida humanitaria.

En mayo de 2022, en Argentina inició el **programa especial de visado humanitario para personas nacionales y residentes en México, Centroamérica y el Caribe desplazadas por desastres socio-naturales**, que busca brindar protección humanitaria, reubicación planificada y soluciones duraderas⁸².

En el Caribe, por otro lado, prima la práctica de ajustar los procedimientos migratorios en este contexto. Así, por ejemplo, durante la temporada de huracanes de 2017, varios países adoptaron decisiones de gabinete que permitieron a las autoridades fronterizas admitir a aquellas personas que huían de eventos medioambientales y eximirles de los requisitos de visa⁸³.

7.4.2. Progresos a nivel global y regional

Luego de tres años de consultas, la Iniciativa Nansen dio origen, en 2015, a la **Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático**⁸⁴, que fue respaldada por 109 países a nivel global (incluidos 17 países latinoamericanos y del Caribe)⁸⁵. La implementación de esta Agenda está hoy a cargo de la Plataforma sobre Desplazamientos por Desastres (PDD), la cual fue creada en 2016 como una iniciativa liderada por los Estados para la implementación de una agenda internacional de protección para personas desplazadas a través de fronteras en contexto de desastres y cambio climático. En la región, Argentina, Brasil, Costa Rica y México pertenecen a dicha Plataforma⁸⁶.

En **2018**, el Pacto Mundial sobre los Refugiados reconoció que, en determinadas situaciones, el **desplazamiento forzado externo puede ser causado por desastres naturales repentinos y por la degradación ambiental**, e instó a los países a tomar medidas destinadas a ayudar a las personas que se han visto desplazadas a causa de desastres naturales, teniendo en cuenta las leyes nacionales y los instrumentos regionales aplicables, y, cuando proceda, prácticas como la protección temporal y los acuerdos de estancia por razones humanitarias⁸⁷.



María Victoria, activista por los derechos de las personas LGBTQ+, muestra con orgullo la bandera trans, en Quibdó, Colombia. © ACNUR/Catalina Betancur Sánchez

Pública analiza la documentación, priorizando las solicitudes que involucran a mujeres, niñas, niños, personas mayores, personas con discapacidad y sus grupos familiares.

82 Disposición 891/2022 de la Dirección Nacional de Migraciones, 16 de mayo de 2022, disponible en <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/262784/20220519>. Este programa fue el primer compromiso en cumplirse de un total de 216 presentados a nivel mundial por países y organizaciones de la sociedad civil, en el marco del primer Foro de Examen de la Migración Internacional (FEMI). Más información disponible en <https://globalcompactrefugees.org/good-practices/programa-especial-de-visado-humanitario-ambiental>

83 Zolberg Institute on Migration and Mobility, *Global Governance of Environmental Mobility, Latin America & The Caribbean*, Regional Paper, op. cit., página 15.

84 *Agenda de protección*, disponible en español, inglés y francés en: <https://disasterdisplacement.org/the-platform/our-response/>

85 <https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2018/02/Delegations-supporting-the-Protection-Agenda-1.pdf>

86 <https://disasterdisplacement.org/about-us/the-steering-group/>

87 *Pacto Mundial sobre los Refugiados*, 2018, párrafos 12 y 63, disponible en <https://www.acnur.org/pacto-mundial-sobre-los-refugiados>

En **2019**, la CIDH adoptó la *Resolución 04/19 sobre Principios Interamericanos sobre los Derechos Humanos de todas las Personas Migrantes, Refugiadas, Apátridas y las Víctimas de la Trata de Personas*, donde reconoce que “los movimientos migratorios requieren formas de protección diferenciada e individualizada para tratar a las personas en todas las etapas del desplazamiento internacional, incluidos aquellos que migran por razones humanitarias, económicas o **medioambientales** (...)”⁸⁸. Luego, en 2021, la *Resolución 03/21 sobre emergencia climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos* insta a los Estados a garantizar los derechos humanos —como la salvaguarda de no devolución— de las personas que se movilizan por razones directa o indirectamente asociadas al cambio climático, en tanto se determina su condición⁸⁹.

En **2019**, en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) publicó los *Lineamientos regionales en materia de protección y asistencia a personas desplazadas a través de fronteras y migrantes en países afectados por desastres de origen natural*⁹⁰. Ese mismo año, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) publicó una *Guía de prácticas eficaces para los países miembros de la CRM: Protección para personas que se desplazan a través de fronteras en el contexto de desastres*, que fue elaborada por la Iniciativa Nansen⁹¹.



Personas refugiadas compartieron la sazón de su tierra al participar en la realización de un libro de recetas publicado con el apoyo de ACNUR. © ACNUR

En **2022**, la CSM, la OIM y la PDD publicaron el documento *Mapeo sobre migración, medio ambiente y cambio climático en América del Sur*⁹², que arroja información sobre los desafíos a los que se enfrenta la región, así como las iniciativas políticas que se han desarrollado para hacerles frente. Adicionalmente, la OIM publica con regularidad literatura sobre migración y cambio climático⁹³ y la CEPAL ha abordado esta temática desde diversos ámbitos⁹⁴. Por último, destaca la referencia explícita a los desplazamientos por desastres y debidos al cambio climático en el *Compromiso de Buenos Aires* de 2023 de la Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe⁹⁵.

88 *Resolución 04/19*, aprobada por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos el 7 de diciembre de 2019, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Principios%20DDHH%20migrantes%20-%20ES.pdf>

89 “20. Frente a las personas trabajadoras migrantes y otras que se movilizan por razones directa o indirectamente asociadas al cambio climático, los Estados deben garantizar el debido proceso durante el procedimiento que conduce al reconocimiento de su condición migratoria, y en todo caso garantizar sus derechos humanos, tales como la salvaguarda de no devolución en tanto se determina su condición. Por su parte, deben garantizar el acceso al derecho a la salud asociada a fenómenos climáticos o meteorológicos a todas las personas sin discriminación por origen nacional o cualquier otro motivo prohibido bajo los contextos de la movilidad humana. Así también deberá reconocerse el acceso a la justicia, a medidas de reparación y a garantías de no repetición a las personas forzadas a desplazarse por expansión de proyectos de desarrollo que agravan las consecuencias adversas del cambio climático”. *Resolución 03/2021 sobre emergencia climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos*, adoptada por la CIDH el 31 de diciembre de 2021, párrafo 20, disponible en https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2021/resolucion_3-21_spa.pdf

90 Lineamientos disponibles en https://disasterdisplacement.org/wp-content/uploads/2019/06/CSM-Lineamientos-regionales-personas-desplazadas-por-desastres_compressed.pdf

91 Publicación disponible en <https://temas.crmsv.org/es/categoria/5>

92 Disponible en <https://disasterdisplacement.org/portfolio-item/mapeo-sobre-migracion-medio-ambiente-y-cambio-climatico-en-america-del-sur/>

93 Información disponible en <https://www.iom.int/migration-environment-and-climate-change>

94 Información disponible en www.cepal.org.

95 “39. Expresar también su solidaridad con los pueblos, en particular con las mujeres, adolescentes y niñas en todo su ciclo de vida y en toda su diversidad, que han enfrentado los efectos adversos del cambio climático y los desastres, y promover la cooperación en materia de adaptación y respuesta a los fenómenos

A todo lo anterior, deben sumarse los acuerdos subregionales de movilidad, tales como el de MERCOSUR⁹⁶, herramientas todas relevantes en contexto de desplazamientos transfronterizos debidos a desastres.

En el Caribe, mecanismos de integración subregional como la Comunidad del Caribe (CARICOM, por sus siglas en inglés) y la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS, por sus siglas en inglés) contribuyeron a fomentar la protección mediante estancias indefinidas, admisiones temporales, acuerdos laborales, entre otros (la OECS lo hizo, particularmente, durante la temporada de huracanes del 2017). Asimismo, en calidad de agencia intergubernamental regional para la gestión de desastres en la CARICOM, la Agencia Caribeña para la Gestión de Emergencias por Desastres (CDEMA, por sus siglas en inglés⁹⁷) se orienta a generar un Mecanismo de Respuesta Regional del Caribe. Entre otros, tiene dos proyectos, uno para reforzar los sistemas integrados de alerta temprana para una reducción más efectiva del riesgo de desastres a través del conocimiento y la transferencia de herramientas y otro para fortalecer la capacidad de preparación integrada y cohesiva a nivel regional, nacional y comunitario, que apoya acciones concretas para un sistema eficaz de alerta temprana, y mejora la gestión de la información y la capacidad operativa.

Por su parte, en 2019, las Consultas Migratorias del Caribe (CMC) realizaron una *Consulta hacia un Marco de Cooperación Regional sobre Movilidad Humana en el Contexto de Desastres y Efectos Adversos del Cambio Climático en el Caribe*⁹⁸ y elaboraron un borrador de *Plan de Acción para abordar la movilidad humana en el contexto de desastres y los efectos adversos del cambio climático en el Caribe (2020-2022)* con el objetivo de abordar de manera pragmática los movimientos transfronterizos inducidos por el cambio climático y el desplazamiento. Adicionalmente, destaca el fortalecimiento — liderado por el ACNUR⁹⁹— de capacidades en materia de movimientos mixtos, migración ambiental y desplazamiento por desastres en el Caribe, tal como el *Taller regional sobre acción climática en las Américas*, que fue realizado en el Caribe del Norte en 2023.

Por último, en Centroamérica, en el marco del Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) destacan el desarrollo de un *Mecanismo Regional de Asistencia Humanitaria ante Desastres* y el *Procedimiento Centroamericano para la Facilitación del Tránsito Terrestre de Envíos de Socorro*, ambos en el marco de la implementación de la *Política Centroamérica de Gestión Integral de Riesgo de Desastres*¹⁰⁰.

7.5. Síntesis de los progresos de la década

América Latina y el Caribe progresaron en materia de cooperación, tanto a nivel regional como subregional, de manera que cumplieron uno de los grandes anhelos del PAB. En efecto, el Plan de Acción de Brasil reiteró la importancia de la cooperación, la coordinación y la solidaridad entre los países, que son necesarias incluso para poner en práctica las herramientas de fortalecimiento de la protección, las soluciones y la erradicación de la apatridia a nivel nacional. Estos progresos se evidenciaron, fundamentalmente, en:

- la contribución concreta de la región al Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018 a través de los *100 puntos de Brasilia. Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre los Refugiados*, y gracias a la adhesión de numerosos países a este Pacto, la cual se materializó en **254 compromisos** (de los cuales 153 son estatales y 22 de ciudades, municipalidades y autoridades locales), es decir, un 15% del total mundial;

climáticos extremos, la gestión del riesgo de desastres y el fortalecimiento de la resiliencia, en particular de aquellas que habitan en pequeños Estados insulares en desarrollo.” Compromiso de Buenos Aires, op. cit.

96 Zolberg Institute on Migration and Mobility, *Global Governance of Environmental Mobility, Latin America & The Caribbean, Regional Paper*, op. cit., página 13.

97 <https://www.cdema.org/projects>

98 Las sesiones fueron sobre 1) gestión del riesgo de desplazamiento y construcción de resiliencia: abordando las causas ambientales de la migración forzada; 2) protección y atención de las necesidades y derechos de las personas desplazadas por el cambio climático y desastres, y migrantes ambientales en el Caribe; y 3) ayuda para que las personas puedan salir de las zonas de peligro. *Consultation Towards a Framework for Regional Cooperation on Human Mobility In the Context of Disasters and the Adverse Effects of Climate Change in the Caribbean*, reporte disponible (en inglés) en https://crisisresponse.iom.int/sites/g/files/tmzbd11481/files/appeal/documents/report-climate_change_and_human_mobility_f_0.pdf

99 En el último trimestre de 2022 se llevaron a cabo talleres en diversos países del Caribe Oriental (Antigua y Barbuda, Mancomunidad de Dominica, Granada, Montserrat, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, y San Vicente y las Granadinas), los cuales estaban dirigidos a sesenta guardacostas y oficiales de inmigración, y trataban sobre la identificación de personas en necesidad de protección internacional en contextos de flujos mixtos, de migración ambiental y de desplazamiento causado por desastres en el Caribe. Asimismo, en República Dominicana se realizaron talleres, capacitaciones y programas de intervención y relevamiento de información tras, por ejemplo, el huracán Fiona en el 2022 y la tormenta tropical Franklin, que también afectó comunidades donde residen personas refugiadas y solicitantes de asilo.

100 Información disponible en <https://www.sica.int/Iniciativas/mecreg>

- la adopción, en el marco de la Organización de los Estados Americanos, de la *Declaración de Los Ángeles sobre Migración y Protección* de 2022, que recoge numerosos valores y principios contenidos en el PAB y, de ese modo, reafirma la tradición de asilo y protección que ha históricamente caracterizado a la región;
- la creación, a lo largo de la década, de mecanismos como el **Proceso de Quito**, el **Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones** (MIRPS) y las **Consultas Migratorias del Caribe** (CMC), así como los avances en la **Conferencia Regional sobre Migración** (CRM), la **Conferencia Suramericana sobre Migraciones** (CSM) y la **Conferencia Regional sobre la Mujer de América Latina y el Caribe**. Estos mecanismos y foros regionales y subregionales, sin perjuicio de sus diferentes áreas de enfoque, constituyeron sólidos marcos para articular respuestas humanitarias entre los gobiernos; armonizar políticas nacionales; fortalecer la cooperación y solidaridad entre y con los países de origen, tránsito y destino; entregar herramientas y compartir buenas prácticas en materia de soluciones y protección; abordar temáticas tan fundamentales a nivel transnacional como el tráfico y la trata de personas, los desplazamientos a gran escala, las necesidades humanitarias y el abordaje de necesidades específicas de protección, incluyendo, particularmente, a la infancia en situación de movilidad humana y a las mujeres y niñas en riesgo o sobrevivientes de violencia de género. Todos estos mecanismos se caracterizaron también por incluir al sistema de Naciones Unidas y a la sociedad civil e, incluso, la cooperación extrarregional, en el marco de la **Iniciativa Regional de Creación de Capacidades de Asilo** (RACBI);
- la colaboración entre el Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) y el ACNUR, instada por el PAB, que llevó a avances significativos en materia de protección internacional (en particular, en beneficio de las personas desplazadas y en tránsito);
- la creación de plataformas regionales y subregionales tales como la **Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes** (R4V) del sistema de Naciones Unidas; la **Plataforma de Apoyo al MIRPS**, conformada por países extrarregionales, entidades de desarrollo y del sistema ONU; y la **Plataforma Regional para el Fortalecimiento de los Sistemas de Asilo en las Américas**, desarrollada por el ACNUR. Estas plataformas, desde sus diversos ejes de trabajo, contribuyeron a fortalecer los sistemas nacionales de asilo, la protección y las soluciones en los países de origen, tránsito y destino; a aliviar a los países de acogida; a dignificar la vida de las personas desplazadas; y a apoyar a las comunidades de acogida. De este modo, constituyeron una aplicación concreta de los objetivos del PAB, además de reforzar la implementación a nivel nacional de sus diversos programas;
- los intercambios —entre las Comisiones nacionales de determinación de la condición de refugiado (CONARES) del MERCOSUR y de Mesoamérica en el marco del SICA— con el propósito de fortalecer la protección internacional y los sistemas de asilo, respondiendo directamente a los programas de **asilo de calidad y fronteras solidarias y seguras** del PAB;
- los avances de las redes regionales y otras iniciativas de protección de la sociedad civil y de la comunidad académica, relacionados con el fortalecimiento de los diversos ejes del PAB, tales como protección, soluciones, integración local y apatridia (incluidos el apoyo legal y el fortalecimiento de la judicatura). Al respecto, destaca la notable expansión a nivel regional y extrarregional de la Cátedra Sergio Vieira de Mello, una iniciativa emblemática de aplicación de la Red Interdisciplinaria Académica Global (GAIN) del Pacto Mundial;
- la progresiva respuesta institucional, normativa y operativa, por parte de los Estados, así como el fortalecimiento de los mecanismos de cooperación y coordinación regionales y subregionales para el abordaje y respuesta de los desplazamientos por desastres y efectos adversos del cambio climático, y el informe sobre desplazamiento transfronterizo, cambio climático y desastres, que fue elaborado en 2018 por el ACNUR y por la Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres (PDD), a solicitud del PAB, pues este había anticipado, desde 2014, la brutal degradación que se suscitaría;
- la consagración, en las legislaciones de América Latina, de categorías de visas o residencias por razones humanitarias aplicables a situaciones de desplazamiento forzado por desastres e, incluso, el establecimiento de normativas específicas para abordarlas (destacan como buenas prácticas la emisión de visados humanitarios por parte de Argentina y Brasil para hacer frente a estos desplazamientos desde México, Centroamérica y el Caribe y desde Haití, respectivamente);

- la práctica, en el Caribe, de ajustar sus procedimientos migratorios a estos contextos (desplazamientos por desastres), permitiendo el cruce de fronteras y la admisión de personas que huyen de fenómenos meteorológicos;
- el trabajo de los mecanismos de integración subregional como el CARICOM, la Organización de Estados del Caribe Oriental (OECS), la Agencia Caribeña para la Gestión de Emergencias por Desastres y las Consultas Migratorias del Caribe, que llevaron parte de sus conferencias, trabajos y discusiones, al abordaje de esta sensible temática (además de la constante contribución del ACNUR en materia de capacitaciones, talleres, y facilitación de coordinaciones y cooperación); y
- la resolución de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), que fue emitida en 2019 y que incluye a las personas que migran por razones medioambientales, y la *Resolución del 2021 sobre emergencia climática: Alcance y obligaciones interamericanas de derechos humanos*.

En suma, la región dio cuenta a lo largo de la década de la consagración, el fortalecimiento o la creación de mecanismos de integración, lo que responde al llamado del PAB a profundizar los niveles de articulación, complementariedad, cooperación y convergencia entre los mecanismos regionales y subregionales de integración en los temas relacionados con la migración y con las personas refugiadas, desplazadas y apátridas. Destaca, además, que los países de América Latina y el Caribe fueron armónicos con el carácter flexible, evolutivo y adaptativo del PAB, al desarrollar nuevas e innovadoras iniciativas, como la **Plataforma de Apoyo al MIRPS**, o bien al integrar los principios, las herramientas y los objetivos que figuran en instrumentos globales, como el Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018, aprovechando de manera eficaz sus novedosos mecanismos de cooperación y articulación.



El Alto Comisionado Filippo Grandi frente a un mural en Acandí, Colombia. © ACNUR/Santiago Escobar-Jaramillo

PALABRAS DE CIERRE DEL ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS, FILIPPO GRANDI

Es indudable que el Proceso de Cartagena se ha convertido en un verdadero instrumento regional de reflexión y una fuente de inspiración para la adopción de nuevas respuestas regionales acordes con los desafíos y oportunidades de las últimas décadas. Como tal, el Proceso de Cartagena es más que una Declaración o una definición regional de persona refugiada, tiene objetivos de acción estratégicos que unen a toda América Latina y el Caribe.

El Plan de Acción de Brasil, adoptado en 2014 al conmemorarse el 30 aniversario de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados, ha permitido avanzar en la implementación de respuestas de protección y soluciones a lo largo de toda la última década para las personas refugiadas y desplazadas, así como lograr avances significativos en la prevención y la erradicación de la apatridia, ampliando e integrando el espacio regional de protección en América Latina y el Caribe.

Esperamos que, a través de este exhaustivo informe, elaborado por el ACNUR bajo el liderazgo de Brasil, se pueda resaltar que el Plan de Acción de Brasil sirvió como una guía eficaz para los países de América Latina y el Caribe para desarrollar prácticas innovadoras y flexibles, adaptándolas a contextos complejos y a los desafíos emergentes, como, por ejemplo, los movimientos mixtos a gran escala, los desastres naturales que se fueron intensificados en la década, así como la pandemia del COVID-19. Asimismo, este informe permite reafirmar la tradición de solidaridad de la región y su compromiso histórico con las causas humanitarias y la protección internacional, así como por la búsqueda de soluciones integrales con un enfoque pragmático.

Ciertamente debe enorgullecer a la región el carácter pionero del Proceso de Cartagena y en particular del Plan de Acción de Brasil, que anticipó y contribuyó a aspectos importantes del Pacto Mundial sobre los Refugiados de 2018. El Plan de Acción de Brasil llamó, ya en el año 2014, a robustecer la respuesta humanitaria en los países de origen, tránsito y destino, destacando la necesidad de fortalecer la solidaridad internacional, promover la cooperación y la responsabilidad compartida, y potenciar los mecanismos de integración regionales y subregionales – bases fundamentales del Pacto Mundial.

La implementación de soluciones integrales, incluyendo los Programas de Movilidad Laboral e Integración Local, el Programa de Reasentamiento Solidario, para mencionar apenas algunos, es un ejemplo clave de la sinergia y complementariedad de ambos instrumentos. Igualmente, el énfasis en la solidaridad con el Norte de Centroamérica y el Caribe, subregiones de atención del Plan de Acción de Brasil, puso de manifiesto la necesaria responsabilidad compartida y el alivio de las presiones sobre los países de origen, tránsito y destino, haciendo un llamando que trasciende aspectos individuales, y que mira a toda la ruta de movimientos de personas.

El Proceso de Cartagena se convirtió también en una herramienta para la efectiva aplicación regional y adaptada del Pacto Mundial. Inspira, por ejemplo, la adopción del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones en México y Centroamérica (o MIRPS, como es conocido) – una contribución regional al Pacto Mundial – y la experiencia del Plan de Acción de Brasil se alinea con la adopción del Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo, una iniciativa destinada a contribuir con los Estados en el desarrollo de sistemas nacionales de asilo que sean justos, eficientes, adaptables y con integridad. Esta sinergia también se plasmó en los 100 Puntos de Brasilia, una contribución concreta y sustantiva de la región a la elaboración del Pacto Mundial, mediante la recopilación de cien destacadas prácticas en América Latina y el Caribe.

Finalmente, espero que el aprendizaje de esta última década, presentado en este informe final de evaluación del Plan de Acción de Brasil de 2014, ayude también como legado a guiar la visión de futuro y las acciones de la región, en las que la solidaridad, la colaboración, la responsabilidad compartida y el respeto por los derechos humanos sigan siendo valores fundamentales. Las conmemoraciones para el 40 aniversario de la Declaración Cartagena nos permitirán una vez más reflexionar sobre los logros, las áreas que pueden mejorar, y renovar nuestros enfoques de acción para que América Latina y el Caribe siga dando el ejemplo para todo el mundo como espacio regional de protección y soluciones.

www.acnur.org



Para obtener más información o consultas, contacte:

ACNUR
Correo postal 2500
1211 Ginebra 2
Suiza