

INICIATIVA CARTAGENA +30

La protección internacional
y la efectiva integración:
recomendaciones de la
sociedad civil frente a las
dimensiones actuales del
asilo y la apatridia en
América Latina y el Caribe

Resumen Ejecutivo

(Este documento está abierto a nuevas adhesiones por parte
de las organizaciones que concuerden con sus enunciados)

MARZO 2014

Coordinación general: Karina Sarmiento (AAE)

Equipos de trabajo de investigación, sistematización y redacción:

AAE: Karina Sarmiento, Laura Belfiore, Liz Willis, Paola Santamaría, Morris Weißelberg, Lena Goergen, Timoteo Shoffner, Sebastian Muy, Sophie Dekker y Kate Lewis

Sin Fronteras I.A.P. Nancy Pérez, Diana Martínez, Alejandra Macías y Karla Meza

USCRI: Esmeralda López

ACAI: Gloria Maklounf y Cristina Sousa

HIAS REGIONAL:

Equipo Argentina: Dora Castro, Carolina Palermo, Tamara Kogan, Adrián Zotelo, Alicia Tomé, Karina Belfor, Corina Lang

Equipo Ecuador: Sabrina Lustgarten, Ana Maria Proaño

Equipo Venezuela: Monica Sihman, Maricela Parra, Isabel Altuve, Jenny Chaparro, Delisbeth Villalobos, Eliaysela Cabrera, Angélica Sarmiento, Mari Cruz Luzardo, Maikelys Pacheco, Katiana Chacín

Equipo Panamá: Caridad García, Carlos Smith, Alexander Gracia, Ana Mercedes García de Paredes, Isabel Altuve

Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova: Diego Lorente, Santiago Martínez Junco, Ana Isabel Nigenda, María de Lourdes Rosas y Fermina Rodríguez

Organizaciones convocantes:

HIAS-Regional Latinoamérica, Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones (RROCM), Coalición Internacional contra la Detención (IDC), Instituto Migrações e Direitos Humanos (IDMH), Asylum Access Ecuador (AAE), Sin Fronteras I.A.P., United States Committee for Refugees and Immigrants (USCRI), Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS), Help for Progress, Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes (Cidehum), Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI), Hermanas Scalabrinianas de Costa Rica, Iglesia Episcopal Anglicana de El Salvador, Project Counselling Service (PCS)-Oficina Regional para Centroamérica y México con sede en Guatemala, Instituto Centroamericano de Estudios Sociales y Desarrollo (Incedes), Foro Nacional para las Migraciones en Honduras (Fonamih), Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova, Foro Migraciones de México, Consejo Evangélico Pro Alianza Denominacional (CEPAD), Centro de Asistencia Legal Popular (Cealp), Mesa Nacional para las Migraciones y Refugiados en República Dominicana (Menamird), Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (Sedhu), Cáritas Arquidiocesana de São Paulo

Creación de imagen Iniciativa Cartagena+30: Sandra ten Zijthoff

Contacto: iniciativa.cartagena@asylumaccess.org

Resumen ejecutivo

Los 30 años de la Declaración de Cartagena representan una oportunidad para el análisis de los avances, retos y desafíos presentes frente a la protección internacional e integración efectiva de población solicitante de asilo, refugiada, y apátrida en la región. El documento **Iniciativa Cartagena +30** es el producto del esfuerzo de varias organizaciones y personas sujetas a protección internacional de 14 países de la región. Este documento entrega propuestas para propiciar un diálogo que nos permita conseguir una agenda de protección internacional para los próximos diez años en la región (*Declaración de Brasilia*), construida desde el intercambio activo de cada uno de los actores y afrontando de manera transparente las actuales dimensiones del asilo y la apatridia en la región. Este documento se basa en entrevistas e informes de personas y organizaciones que lideran procesos de protección e inclusión social y con grupos focales con personas que actualmente están viviendo bajo la protección internacional en: México, Guatemala, Nicaragua, Honduras, Costa Rica, El Salvador, Panamá, Belice, República Dominicana, Venezuela, Ecuador, Brasil, Uruguay y Argentina. Los insumos fueron sistematizados para trazar las problemáticas que impactan el espacio de protección en la región y por otra parte, trazar los desafíos comunes de la práctica de implementación de acciones gubernamentales para la protección internacional.

América Latina se ha caracterizado por ser pionera en la protección frente al asilo. Una revisión de la evolución del contexto de la protección otorgada a personas solicitantes de asilo y refugiadas en América Latina y el Caribe, permite observar el enfoque único y progresista al enfrentar la crisis, y lograr la articulación regional para encontrar soluciones de consenso. La Declaración de Cartagena, constituye uno de los hitos que de esta tradición. El desarrollo normativo regional, conjuntamente con una comprensión integral y contemporánea de la Convención de 1951, nos permite contar con el marco jurídico, adecuado para enfrentar las problemáticas que enfrenta hoy, el espacio humanitario en la región.

El documento aborda la importancia de la colaboración entre las organizaciones de la sociedad civil, los gobiernos y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el fin de brindar estrategias concretas y viables de políticas públicas integrales que sean coherentes con la tradición de las Américas en materia de protección internacional. El carácter multidimensional y multisectorial de la migración forzada y los retos para la protección internacional, requieren mecanismos de coordinación entre las diferentes instancias involucradas en su atención, donde existen ya experiencias pero se requiere fortalecerlas.

Entre las problemáticas que impactan el espacio humanitario en la región, las personas y organizaciones que participaron en este proceso señalan:

- ▲ **La violencia, el crimen organizado y el desplazamiento interno.** afectando por una parte a los países del Triángulo Norte de Centroamérica (Guatemala, El Salvador y Honduras); México, ha experimentado un aumento de violencia en el marco del creciente poder de los carteles criminales y la llamada "guerra

contra el narcotráfico”, y el Conflicto armado interno que se vive en Colombia, que ha desplazado a miles de personas hacia otras ciudades dentro del mismo país o hacia otros países en la región, caracterizado por violación sistemática de los derechos humanos.

- ▲ **Megaproyectos.** En varios países de la región, entre ellos, Guatemala, El Salvador, Colombia y otros, el desarrollo de megaproyectos apoyados por compañías transnacionales, ha llevado al desplazamiento forzado, en especial de poblaciones Indígenas.
- ▲ **Desastres naturales.** El desplazamiento forzado como consecuencia de desastres naturales, (incendios, inundaciones, terremotos, tormentas) es un fenómeno que afecta a la región. El terremoto en Haití del 2010 destruyó más de 1 millón de hogares y provocó una de las mayores crisis de desplazamiento en la región.
- ▲ **Feminicidio / Violencia basada en género.** La violencia basada en género constituyen una forma de persecución permanente y creciente en la región Algunos países de la región cuentan con las tasas de feminicidio más altas en el mundo. La persecución basada en género afecta a las mujeres, y a personas homosexuales, lesbianas, tránsgendero, transexuales e intersex.
- ▲ **Niños, niñas y adolescentes no acompañados/as.** El incremento de casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados/os y separados se menciona a lo largo de las entrevistas realizadas en la región, siendo este uno de los retos anticipados a la protección a nivel regional. Sus causas estructurales son las mismas que provocan la migración forzada de personas adultas pero se incrementan los riesgos debido a su condición de menores de edad.
- ▲ **Personas defensoras de derechos humanos.** Se reportan amenazas e intimidaciones en varios países de la región en contra de organizaciones civiles, activistas y defensores/as de los derechos de la población migrante, refugiada y apátrida.
- ▲ **Flujos migratorios mixtos extracontinentales.** En la actualidad, en nuestra región estamos asistiendo a un proceso de crecimiento de las migraciones extracontinentales, es decir, personas migrantes provenientes de otras regiones dejan sus países en busca de oportunidades en el continente americano, por múltiples causas, muchas vinculadas entre sí y donde se entremezclan motivos económicos, sociales y políticos. En muchos países, las autoridades no demuestran capacidad para atender a la población migrante y refugiada extracontinental.

El documento, en su parte central, **analiza los desafíos y buenas prácticas frente a:**

1. **El acceso al asilo y la calidad de los procedimientos de determinación de la condición de personas refugiadas,** que debe ser evaluado tanto desde el cumplimiento de estándares regionales e internacionales, así como en la práctica del procedimiento - es importante señalar el declive de las tasas de reconocimiento de la condición de persona refugiada en algunos países de la región-. Se destaca el compromiso asumido por los Estados del MERCOSUR ampliado en la Declaración de Principios del MERCOSUR sobre la Protección Internacional de los Refugiados, en donde los Estados se responsabilizaron a adoptar medidas comunes que permitan la identificación de personas que necesitan protección internacional en el contexto del aumento y complejidad que imponen los flujos mixtos. Así mismo, la aprobación de los “Lineamientos regionales para la identificación preliminar de migrantes en condición de vulnerabilidad” en la XVIII Reunión Viceministerial de la Conferencia Regional sobre Migración, en junio del 2013.

- (a) Un tema común en los diferentes países de la región analizados es la dicotomía entre la seguridad nacional y la protección internacional, particularmente observada en los distintos controles de frontera (terrestre, marítima y aeroportuaria), siendo éste uno de los retos principales que enfrenta la región. Los Estados tienen, por una parte, un interés legítimo en materia de seguridad nacional, pero éste debe incluir su obligación frente a la protección internacional de personas que por diversas causas la requieran en el marco del debido proceso.
- (b) En la práctica existen grandes discrepancias en la aplicación de los derechos consagrados en las legislaciones nacionales en lo referente a procedimientos justos y eficientes en el proceso de determinación de la condición de la persona refugiada y el respeto al derecho a la no-devolución. Los desafíos para la provisión de un proceso justo incluyen: los procedimientos de admisibilidad, los plazos cortos para solicitar asilo, la falta de asesoría y representación legal, entrevistas inadecuadas, limitaciones al derecho de revisión o apelación y plazos largos para recibir respuestas a una solicitud. Es fundamental que poderes judiciales de las regiones tomen un papel más protagónico y fortalezcan la emisión de criterios y herramientas jurisprudenciales con enfoque de derechos humanos que consoliden el cambio del paradigma que reconoce a las personas sujetas de protección internacional como sujetas de derechos.
- (c) En la región persisten normas jurídicas, políticas y prácticas gubernamentales que habilitan la detención de personas por motivos migratorios, frecuentemente en razón de su situación migratoria irregular. En los casos más graves, nos enfrentamos ante la potestad de detener y sancionar penalmente la migración irregular como en el caso de Belice. En otros casos como México, Costa Rica, Guatemala, Ecuador y Honduras, se posibilita o habilita la privación de la libertad con carácter administrativo-migratorio, y en algunos otros, la detención por motivos migratorios se práctica discrecionalmente en comandancias de policía u otros espacios que no cumplen con las condiciones mínimas de alojamiento para su estancia.
- (d) Un desafío permanente para el ejercicio de derechos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas, que condiciona los puntos descritos anteriormente, es el de contar con funcionarios/as capacitados/as en materia de refugio y derechos humanos en los diversos puntos de entrada de frontera, en las diferentes dependencias que proveen servicios públicos y particularmente en los órganos de adjudicación de la condición de refugiado/a. Este, sin duda alguna, es un gran reto que ha sido señalado a lo largo de las entrevistas y grupos focales en la región. Si bien existen esfuerzos para proveer formación a los/as funcionarios/as, el reto está en convertir la formación en una acción permanente, continua y sostenible.

2. La integración y creación de oportunidades sin discriminación para las personas sujetas a protección internacional (derechos económicos, sociales y culturales). Si bien, son muchos los ejemplos de buenas prácticas en la región desde el derecho al trabajo para personas solicitantes de asilo hasta programas de vivienda y acceso a la educación, se vienen fortaleciendo en la región, aún se enfrentan desafíos frente al ejercicio efectivo de estos y la barreras que imponen trámites burocráticos que complican su implementación.

- (a) La documentación que se otorga a las personas solicitantes de asilo y refugiadas es un tema de gran preocupación para las organizaciones de sociedad civil y población en protección internacional en casi todos los países participantes, con excepción de Uruguay. En Uruguay, el documento de identidad otorgado tanto a personas refugiadas y solicitantes de asilo no incluye el término *refugiado* y es el mismo documento que recibe cualquier persona nacional o extranjera, evitando situaciones de discriminación y limitaciones en el ejercicio de derechos.

- (b)** En muchos de los países, el derecho al trabajo para las personas refugiadas está integrado como un derecho en sus legislaciones, sin embargo el reto se centra en el acceso al mercado laboral y las condiciones de empleo. El primer tema identificado es la diferencia entre la persona solicitante de asilo y la persona refugiada. En cuanto a las personas solicitantes de asilo, este derecho está otorgado en Ecuador, Uruguay, Argentina, Costa Rica y Brasil. En otros casos, por ejemplo en Guatemala, Panamá, México y República Dominicana, las personas solicitantes de asilo están imposibilitadas de trabajar hasta tanto su condición de persona refugiada sea reconocida. Durante este período de espera, el cual puede extenderse por meses o incluso años, la persona se ve forzada a realizar actividades económicas en la informalidad, siendo muchas veces víctima de explotación laboral.
- (c)** El acceso al sistema de salud pública gratuita para las personas solicitantes de asilo y refugiadas está garantizado en casi todos los países. Es decir, existe la garantía a la atención primaria en centros de salud de la red estatal y, en muchos casos, también hay programas de apoyo específico para personas con enfermedades graves, como el cáncer, y otros programas específicos para personas con discapacidad.
- (d)** Si bien existen barreras en algunos países en cuanto al acceso, homologación de títulos, y otras, la población refugiada cuenta con acceso a la educación pública gratuita en Argentina, Brasil, Uruguay, Ecuador, México, Venezuela, Panamá, Guatemala, El Salvador, Costa Rica y Nicaragua, en algunos casos incluso durante la etapa de elegibilidad del proceso de determinación de la condición de refugiado. Asimismo, en otros como Argentina, Ecuador, Uruguay y Brasil, se garantiza la educación universitaria. En el caso de Costa Rica también la garantiza, sin embargo tiene que contar con los títulos de bachillerato legalizados en su país de origen o debidamente apostillados.
- (e)** En los países analizados, es un desafío para las personas solicitantes de asilo y refugiadas encontrar una vivienda accesible en buenas condiciones y en barrios seguros. Algunas de las dificultades vividas por la población refugiada a la hora de acceder a una vivienda digna en México, Panamá, Venezuela, Ecuador, Brasil y Costa Rica son el pago de anticipo de arriendo, mensualidades y garantías excesivas debido a su nacionalidad y/o condición migratoria y la no devolución de garantías sobre pretexto de deportación o denuncia ante las autoridades migratorias. La población refugiada a veces opta por vivir en áreas en gran desventaja socioeconómica, poniendo en riesgo su seguridad personal.
- (f)** La discriminación hacia la población sujeta a protección internacional es un fenómeno presente en la mayoría de los países consultados. Los/as ciudadanos/as en los países de acogida desconocen las razones que conllevan a una persona a solicitar asilo y asocian su significado con criminales, delincuentes y vinculados a temas políticos.
- (g)** Las prácticas de residencia permanente y naturalización, como soluciones duraderas, están disponibles en casi todos los países. Sin embargo, muchas veces el desafío se encuentra en el costo del procedimiento, que limita su uso.

3. La situación de la apatridia, que se está viviendo en varios países del Caribe, en particular en República Dominicana. Se destaca la larga tradición de prevención de la apátrida en la región, haciendo énfasis en la situación actual que se está viviendo en República Dominicana, que ha culminado en la expatriación de miles de descendientes de inmigrantes haitianos que habían residido en el país entre 1929 y 2007, generando el problema de apátrida más grave en las Américas, es un tema que preocupa a toda la región por igual.

RECOMENDACIONES

Las organizaciones de la sociedad civil y la población en protección internacional, parte de esta iniciativa, hemos preparado estas recomendaciones basándonos en buenas prácticas en marcha, a fin de avanzar en una discusión productiva con nuestros gobiernos y ACNUR. Pretendemos también lograr acuerdos que viabilicen estrategias integrales para la protección internacional, con acuerdos concretos y mecanismos de seguimiento tripartito, que permitan construir certezas para la protección de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apartidas en la región.

1. Reconocer que tanto en situaciones de guerra como en la violencia generalizada las personas pueden verse obligadas a huir a causa de un temor fundado de persecución por motivos establecidos en la definición de refugiado de la Convención de 1951, y en consecuencias dichas circunstancias implican avanzar hacia una comprensión integral y contemporánea de los retos para la protección internacional que enfrenta la región.
2. Avanzar con los esfuerzos encaminados hacia la armonización de las legislaciones en materia de asilo y apatridia en la región, para fortalecer las estructuras de protección e integración. En base a la búsqueda de soluciones humanitarias innovadoras para problemas y necesidades contemporáneas que viven las personas sujetas de protección internacional, como puede ser la facilidad de movilidad entre países al no encontrar condiciones suficientes para su integración en el país inicial que le otorgó el asilo, analizando seriamente la factibilidad de la portabilidad del derecho (mantener la condición de refugiado), reconociendo que el sujeto de los derechos es la persona.
3. Adoptar de manera urgente políticas migratorias respetuosas de los derechos humanos y en coherencia con la Proclama de América Latina y el Caribe como zona de Paz, suscrita por los Estados Miembros de la CELAC (enero de 2014). Para ello es preciso mejorar y democratizar de modo integral el sistema de ingreso de las migraciones creando un marco jurídico amplio, diversificado y común que sea capaz de ofrecer respuestas basadas en el reconocimiento de un abanico de derechos básicos e innegociables que, a su vez, permitan una identificación de las necesidades específicas de protección de las personas, entre ellas las solicitantes de asilo y refugiadas, frente a las dinámicas complejas de los flujos mixtos.
4. Reconocer la importancia de la sociedad civil y su rol en la lucha por los derechos de las personas migrantes en general y en particular de las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas en la región, a fin de desplegar trabajos coordinados que favorezcan la democratización de los procesos de evaluación y de toma de decisiones comprometidas en la protección internacional de las personas. En este sentido, se recomienda fuertemente la creación de mecanismos tripartitos de seguimiento de las metas propuestas para los próximos 10 años, incluyendo sistemas de evaluación con indicadores que permitan evaluar el grado de protección e inclusión de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en todos los ámbitos, políticos, sociales y culturales.

5. Contar con procedimientos de determinación de la condición de refugiado justos y eficientes, que garanticen la incorporación de las garantías de debido proceso, de conformidad con lo dispuesto en la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Pacheco Tineo vs Bolivia, tales como la representación legal y el fortalecimiento de una segunda instancia de apelación independiente, que incluya la revisión judicial.
6. Implementar en todos los países de la región la experiencia de *Iniciativa para el Aseguramiento de la Calidad en Procedimientos de Asilo*, QAI, por sus siglas en inglés, la cual apunta a incrementar los estándares procedimentales de las diferentes etapas (recepción, registro, entrevista, decisión y apelación), contando con la creación y homogenización de las estadísticas confiables y oficiales en cada uno de los países. Es importante asegurar el rol de monitoreo de sociedad civil de las recomendaciones que se emanen de este proceso.
7. Fomentar el diálogo y la participación efectiva de las propias personas solicitantes y refugiadas, a fin de desplegar un trabajo coordinado que favorezca su fortalecimiento e integración.
8. Concretar estrategias regionales para fortalecer institucionalmente y promover una descentralización estratégica, de las comisiones nacionales encargadas del procedimiento de determinación de la condición de la persona refugiada, a través de la capacitación sistemática de sus funcionarios/as en una escala regional y el intercambio de experiencias para cumplir con los estándares regionales e internacionales en materia de refugio, con vistas a lograr la *plena autonomía* en relación a las agencias o instituciones que se encargan de la gestión de las migraciones (cuyo enfoque normalmente es instrumental) y que en general se encuentran en la órbita de Ministerios con fuerte impronta de *seguridad*.
9. El respeto irrestricto del principio de no detención por motivos migratorios, ni siquiera como medida de último recurso, pues en términos generales es una violación de los derechos humanos que a su vez condiciona la posibilidad de peticionar asilo. Como lo han demostrado distintos estudios las personas que se encuentran detenidas y que podrían solicitar asilo prefieren no hacerlo para no permanecer más tiempo encerradas.
10. Garantizar la aplicación del interés superior de los niños, niñas y adolescentes solicitantes de asilo, apátridas y refugiados, asegurando que cuenten con un tratamiento adecuado y sensible a la condición de género y a todos los factores que hacen de su experiencia migratoria diferente.
11. Adoptar el compromiso regional para la emisión de un documento de identidad para las personas refugiadas, solicitantes de asilo y apátridas, que garantice el ejercicio de derecho, la igualdad de oportunidades y la no discriminación, que no incluya la referencia misma a la condición de la persona. La calidad de la documentación está estrechamente ligada a un exitoso proceso de integración, entendiendo por calidad, su emisión en tiempo, su validación por todos los sectores de la sociedad, su accesibilidad a bajo costo y la regularización de la permanencia en el país de manera certera.
12. Garantizar que la población en protección internacional se beneficie de los programas y subvenciones estatales ya establecidas (salud, empleo, vivienda) en igual de condiciones, a fin de garantizar la inclusión de toda la población solicitantes de asilo, refugiada y apátrida, a los servicios obligatorios sin discriminación. Así mismo se promueva en general la integración local (legal, socioeconómica y cultural), la naturalización, la repatriación voluntaria y el uso estratégico del reasentamiento.

13. Avanzar en estrategias de acceso al empleo, formación profesional y apoyo a emprendimientos productivos (incluyendo el crédito) en el marco de programas gubernamentales en sus distintos niveles y de la iniciativa privada, que permitan la integración y combatir el empleo precario y la explotación laboral, en la línea de los esfuerzos ya realizados por algunos gobiernos de la región.
14. Que los Estados asignen mayores recursos humanos y financieros y garanticen la no disminución de los mismos para la agenda de protección y atención a las personas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas, garantizando que la planificación y ejercicio de los mismos se realice de manera conjunta; gobierno, sociedad civil y organismos internacionales.
15. Fortalecer los servicios de orientación, quejas y reclamos por discriminación y violaciones a derechos humanos, incluida la incorporación de apoyos de asistencia y compensación a las víctimas y sus familias. Fortaleciendo la articulación y el rol de las defensorías del pueblo y o defensa pública.
16. Que los Estados, que todavía no lo han hecho, consideren su adhesión y/o ratificación de los instrumentos internacionales sobre apátrida, de tal forma que el continente americano avance decididamente hacia la erradicación de este fenómeno en el próximo decenio.