

Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH)
175º Período de Sesiones
Audiencias Públicas

Puerto Príncipe, Haití
2 al 8 de marzo de 2020

Audiencia temática sobre
Sistemas de asilo y refugio frente a las situaciones humanitarias en
la región
6 de marzo de 2020

NOTA INFORMATIVA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)
Bureau de las Américas

ÍNDICE

1.	Introducción	1
2.	La situación actual en cifras: un récord histórico	2
3.	Tendencias	2
4.	El derecho a buscar y recibir asilo en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos	3
5.	Desafíos	5
A)	SISTEMAS NACIONALES DE ASILO	5
5.1.	<i>Existencias de barreras legales y prácticas para acceder al territorio</i>	6
5.2.	<i>Falta de identificación y referencias de las personas que poseen necesidades de protección internacional a las autoridades de asilo</i>	8
5.3.	<i>Sistemas de registro y manejo de casos inadecuados</i>	9
5.4.	<i>Falta de procedimientos diferenciados de determinación</i>	10
5.5.	<i>Acuerdos de Tercer País Seguro</i>	12
5.6.	<i>Limitaciones de acceso a la defensa legal pública y gratuita</i>	13
5.7.	<i>Falta de procedimientos diferenciados para niños, niñas y adolescentes que buscan asilo</i>	14
B)	DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO BAJO MANDATO DEL ACNUR	15
6.	Foros regionales	15
6.1.	<i>Proceso de Quito</i>	15
6.2.	<i>Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)</i>	16
7.	Desarrollos globales: Primer Foro Mundial sobre Refugiados y Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo	17
8.	Conclusiones y recomendaciones	18
	<i>Conclusiones</i>	18
	<i>Recomendaciones</i>	19

1. Introducción

A fines de los años 70' y comienzos de los 80', la región era testigo de la mayor crisis de refugiados hasta entonces registrada. Muchos países no eran Estados Partes en los instrumentos internacionales y regionales sobre refugiados y derechos humanos. No existían legislaciones sobre protección de refugiados ni Comisiones Nacionales para los Refugiados (CONAREs). Tampoco funcionaban procedimientos para determinar la condición de refugiado. Frecuentemente, el asilo era entendido como una prerrogativa exclusivamente estatal y no como un derecho individual.

En el marco de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) (1989) se estimó en 2.000.000 el número de personas desplazadas, la mayoría dentro de su propio país. Esta cifra incluía 150.000 personas reconocidas y asistidas como refugiadas, la mayoría en Costa Rica (41.000), Honduras (37.000) y México (43.000), pero no incluía a personas que, si bien calificaban como refugiadas, no solicitaron su reconocimiento como tales¹.

Dada la falta de marcos legales, procedimientos de determinación y organismos especializados, la región respondió a esta crisis con pragmatismo. Surgió entonces la Declaración de Cartagena² -con su definición regional de refugiado-, y nuevos principios y criterios de trabajo (CIREFCA)³, basados en un enfoque de complementariedad del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de refugiados y el derecho internacional. La respuesta de asistencia, protección y soluciones le valió a la región un gran reconocimiento internacional.

En la actualidad, existen situaciones humanitarias y de desplazamiento forzoso complejas como las generadas por la situación en Venezuela, Norte de Centro América, y Nicaragua y otras que continúan en la región, como la situación de los desplazados internos en Colombia, que hacen que el desafío para responder sea mucho mayor. Se estiman en 13.000.000 el número de personas de interés del ACNUR en las Américas. Si bien muchos países son Estados Partes en los instrumentos de refugiados y derechos humanos, existen marcos internos de protección, CONAREs -u órganos equivalentes- y procedimientos de determinación de la condición de refugiado, el colapso de los sistemas nacionales de asilo ocasiona que muchas personas que podrían calificar como refugiadas no logren acceder a los procedimientos u obtener una decisión sobre su condición. La situación es tan crítica que, en muchos países, está seriamente comprometida la efectiva vigencia del derecho a buscar y recibir asilo.

¹ Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), «Declaración y Plan de Acción Concertado en Favor de los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos» (Ciudad de Guatemala, 30 de mayo de 1989), 6.

² «Declaración de Cartagena sobre Refugiados» (1984).

³ Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), «Principios y criterios para la protección y asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados Centroamericanos en América Latina» (Guatemala, abril de 1989).

2. La situación actual en cifras: un récord histórico

A fines de 2018, se registraban en América más de 1,3 millones de solicitantes de asilo⁴. Una cifra récord equivalente al 37% del total de los solicitantes a nivel mundial. En tan sólo una década, la población mundial de personas desplazadas forzosamente pasó de 43,3 millones (2009) a 70,8 millones (2018). Esta cifra incluía 25,9 millones de personas refugiadas y 3,5 millones solicitantes de asilo⁵.

Notablemente, 4 de 10 de los países en el mundo con mayor número de nuevas solicitudes individuales de asilo eran americanos. Estados Unidos de América fue el mayor receptor mundial, registrándose 254.300 peticiones en 2018. Perú se ubicó en segundo lugar, con 190.500 nuevas solicitudes. Brasil recibió 80.000 solicitudes y se convirtió en el sexto país receptor. A su vez, Canadá se ubicó en el noveno lugar, recibiendo 55.400 solicitudes de asilo. Otros países que recibieron un importante número de nuevas solicitudes de asilo fueron México (29.600) y Costa Rica (28.000)⁶.

La región también ocupó un lugar principal si se considera las nacionalidades de las personas solicitantes. En 2018, las personas venezolanas lideraron las estadísticas globales con 341.800 nuevas solicitudes. Este año, una de cada cinco solicitudes de asilo en el mundo fue presentada por una persona venezolana. Asimismo, las personas salvadoreñas presentaron 46.800 nuevas solicitudes y fueron la sexta nacionalidad, en tanto Honduras representó el octavo país de origen, con 41.500 nuevas solicitudes⁷.

Un importante número de estas peticiones se presentaron a Estados Unidos de América, donde se registraron 33.400 solicitudes de El Salvador, 33.100 de Guatemala, 27.500 de Venezuela, 24.400 de Honduras y 20.000 de México. En 2018, los solicitantes de asilo de Centroamérica y México sumaron la mitad de las solicitudes totales (54%) en ese país, aumentando las solicitudes pendientes de 642.700 al inicio del año a 719.000 al final⁸.

Del número total de solicitantes de asilo en el continente, 40% fueron mujeres y 12% fueron niños, niñas o adolescentes, no existiendo cifras oficiales sobre el porcentaje de solicitantes de asilo LGTBI+ en la mayoría de los países. Por lo que se refieren a la tasa de reconocimiento de la condición de refugiado, en 2018 fue de sólo 4% en promedio en los países de la región.

3. Tendencias

Desde 2018, el número de solicitantes de asilo ha venido aumentando de manera dramática. De continuarse con esta tendencia, año tras año, se irán registrando cifras cada vez mayores.

⁴ ACNUR, «Tendencias Globales Desplazamiento Forzado en 2018» (Ginebra, 12 de junio de 2019), 68.

⁵ ACNUR, 5.

⁶ ACNUR, 42.

⁷ ACNUR, 44-45.

⁸ ACNUR, 47.

Las personas refugiadas y migrantes de Venezuela continúan huyendo de su país en números sin precedentes, principalmente hacia países de América Latina y el Caribe. No hay indicios de que este movimiento cese en un futuro cercano. De hecho, se estima que el número pasará de los actuales 4,8 millones de personas a 6,5 millones para fines de 2020. De esta población, casi el 85% se ubicará en las Américas.

A comienzos de febrero de 2020, el número de personas refugiadas y migrantes ascendía a 4.810.443, de las cuales 805,099 eran solicitantes de asilo (394.195 en Perú, 129.988 en Brasil y 108.942 en los Estados Unidos de América). Este incremento notable de las cifras contrasta marcadamente con el número de personas a quienes se concedió el estatuto de refugiado, que continuó siendo muy bajo. Gracias a las medidas adoptadas por Brasil a fines de 2019, el número de solicitantes reconocidos llegó a 37,467 en enero de 2020. No obstante, en lo demás países, el número personas que recibieron el estatuto fue comparativamente bajo: Estados Unidos de América (9,206), Ecuador (6,692), México (3,561) y Perú (1,225).

A mediados de 2019, 386.480 personas refugiadas y solicitantes de asilo provenían de países del norte de Centro América. A septiembre de ese año, las nuevas solicitudes de asilo llegaron a 53.810, lo que representó un incremento del 86% en comparación con 2018.

A fines de noviembre de 2019, se registraban 92.745 solicitudes de asilo de personas Nicaragua, de los cuales 52.731 solicitudes fueron presentadas a Costa Rica, 7.838 a Panamá y 3.383 a México. Además, aproximadamente 17.550 personas aguardaban formalizar sus solicitudes en Costa Rica⁹, donde la tasa de reconocimiento era de 1% en 2018 y 0,1% en 2019, de acuerdo con el informe de mitad de año.

Finalmente, por lo que respecta a las personas solicitantes de asilo provenientes de Colombia, en 2018 el número ascendía a 33.375 (6.031 reconocidos) y para fines de junio 2019 a 34.396 (2.309 reconocidos). En 2019 en Ecuador, más de 5,000 personas colombianas solicitaron asilo.

4. El derecho a buscar y recibir asilo en el Sistema Interamericano de Protección de Derechos Humanos

En el sistema interamericano de protección, el derecho humano a buscar y recibir asilo se encuentra consagrado en el Art. 22.7 de la Convención Americana de Derechos Humanos (“Convención Americana”)¹⁰ y el Art. XXVII de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre¹¹.

⁹ UNHCR, «Fact-sheet - Nicaragua Situation (1 – 30 November 2019)» (Panama, s. f.), 1.

¹⁰ Art. 22.7, “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios Internacionales”.

¹¹ Art. XXVII, “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales”.

De acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos (“Corte IDH”)¹², el derecho al asilo no supone que un Estado esté obligado a reconocer el estatuto de refugiado a toda persona solicitante de manera irrestricta¹³. La obligación estatal se circunscribe a los casos en que la persona solicitante se encuentra en el territorio del Estado -o en un lugar sujeto a su jurisdicción -, reúne los elementos de la definición de refugiado aplicable¹⁴ y no resulta excluibles de la protección internacional¹⁵.

La evaluación o determinación de la condición de refugiado debe ser hecha a través de un procedimiento *justo y eficiente*¹⁶. En primer lugar, esto significa que la determinación debe ser *posible*. Por ejemplo, no debiera resultar imposible debido a la falta de implementación de mecanismos de identificación y procedimiento de determinación. Como ha sostenido la Corte IDH, para que el derecho a buscar y recibir asilo tenga *efecto útil*, los Estados deben diseñar y hacer operativos procedimientos para evaluar si una persona califica y requiere protección como refugiada¹⁷.

En segundo lugar, el procedimiento debe ser *eficiente*. Las autoridades de asilo deben gerenciar de manera eficaz el sistema de asilo, de modo que las solicitudes presentadas sean resueltas dentro de un plazo razonable. Con este fin, debe optimizarse el uso de los recursos disponibles, tomando en cuenta las circunstancias que puedan presentarse. Así, por ejemplo, en el contexto de una situación de afluencia a gran escala donde la determinación individual resulta impracticable, la Corte IDH ha señalado que los Estados pueden realizar una determinación grupal o recurrir al reconocimiento *prima facie*¹⁸.

Finalmente, el procedimiento de asilo debe ser *justo*. La solicitud debe procesarse con las debidas garantías¹⁹. Adicionalmente, los niños, niñas y adolescentes que buscan asilo tienen derecho a garantías especiales²⁰.

¹² Los lineamientos que ha brindado la Corte sobre el contenido y alcance de este derecho son relevantes tanto para los Estados Partes en la Convención Americana, como para los Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos (“OEA”) que, a pesar de no ser Parte en dicho tratado, se han obligado a respetar los derechos humanos en virtud de la Carta de la OEA (artículo 3.I) y la Carta Democrática Interamericana (Arts. 3, 7, 8 y 9). 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.

¹³ Corte IDH, Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de noviembre de 2013.

¹⁴ Corte IDH, La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18, Serie A No. 25, 123.

¹⁵ ACNUR, «Directrices sobre Protección Internacional N° 5: La aplicación de las cláusulas de exclusión: El artículo 1F de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados», 4 de septiembre de 2003.

¹⁶ Corte IDH, Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 272, 147.

¹⁷ *Ibid.*, 244.

¹⁸ 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, 99, 262.

¹⁹ Corte IDH, Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 272, 154-160.

²⁰ 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, 243-262.

El derecho internacional de refugiados establece que el acto administrativo o judicial que otorga el *estatuto* de refugiado tiene carácter declarativo (efecto no constitutivo)²¹. Una persona posee la *condición* de refugiada cuando reúne los requisitos de la definición, lo que necesariamente ocurre antes que un Estado logre determinar formalmente dicha condición.

Por esta razón, como se reconoce en la Declaración de Brasil, la *condición de refugiado* no debe confundirse con la *condición migratoria*²². Una persona puede ser refugiada tanto si posee una condición migratoria irregular como si posee una categoría migratoria o permiso de residencia transitorio, temporal o permanente.

La orientación que ha brindado la Corte IDH sobre el derecho al asilo es especialmente relevante en el contexto regional actual, caracterizado por la existencia de movimientos mixtos²³ que incluyen tanto solicitantes de asilo como personas en situación migratoria irregular que abandonaron países con altos índices de violencia, inseguridad y persecución.

Si no se adoptan medidas prontamente para fortalecer los sistemas nacionales de asilo, la identificación y la determinación de la condición de refugiado será impracticable. De igual modo, los Estados no lograrán identificar las necesidades de protección internacional de las personas que permanecen en situación migratoria irregular en sus territorios, debido a las barreras legales y prácticas que existen para solicitar asilo.

Si esto ocurre, en palabras de la Corte IDH, el derecho de asilo perderá efecto útil.

5. Desafíos

A) SISTEMAS NACIONALES DE ASILO

La mayoría de los países de la región son Estados Partes en los instrumentos internacionales sobre refugiados, 27 de los 35 Estados Miembros de la OEA son Estados Partes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (“Convención de 1951”)²⁴, en tanto 29 son Partes en el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967²⁵.

²¹ Corte IDH, Caso familia Pacheco Tineo Vs. Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, Serie C No. 272, 145.

²² «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”» (2014).

²³ Los movimientos mixtos, a veces llamados migración mixta, se refieren a situaciones en las que varias personas viajan juntas, generalmente de manera irregular, utilizando las mismas rutas y medios de transporte, pero por diferentes razones. Las personas que viajan como parte de movimientos mixtos tienen diferentes necesidades y perfiles y pueden incluir personas solicitantes de asilo, refugiadas, apátridas, víctimas de trata de personas, niñas y niños no acompañados o separados de sus familias y personas migrantes en situación irregular.

²⁴ No son Estados Partes: Barbados, Cuba, Estados Unidos de América, Granada, Jamaica, Santa Lucía, Surinam y Venezuela.

²⁵ No son Estados Partes: Barbados, Cuba, Granada, Guyana, San Kitts y Nevis y Santa Lucía.

Además, 16 países reconocen el derecho de asilo en sus constituciones políticas²⁶ y 21 países han adoptado normativa interna sobre protección de refugiados que regula lo relativo a la determinación de dicha condición²⁷. Los restantes 14 Estados Miembros carecen de legislación y procedimientos para recibir y procesar una solicitud de asilo²⁸. En estos países, según proceda, la determinación de la condición de refugiado debe realizarse bajo el mandato del ACNUR.

Algunos de los principales desafíos que enfrentan los sistemas nacionales de asilo se vinculan con: 1) la existencia de barreras legales y prácticas para acceder al territorio; 2) la falta de identificación y referencias de las personas que poseen necesidades de protección internacional a las autoridades de asilo; 3) sistemas de registro y manejo de casos inadecuados; 4) falta de procedimientos diferenciados de determinación; 5) implementación de Acuerdos de Tercer País Seguro; 5) limitaciones de acceso a la defensa legal pública y gratuita; 6) falta de procedimientos diferenciados para niños, niñas y adolescentes que buscan asilo.

5.1. Existencias de barreras legales y prácticas para acceder al territorio

En los últimos años, en algunos países se han incrementado las barreras legales y prácticas para el acceso al territorio de personas que podrían necesitar protección como refugiadas.

En 2019, en los Estados Unidos de América la implementación del Protocolo de Protección de Migración (“MPP”, por sus siglas en inglés) llevó a que más de 60,000 personas que deseaban solicitar asilo fueran devueltas a México para esperar sus respectivas audiencias.

²⁶ Bolivia, Constitución Política del Estado (2009), Art. 29.I; Brasil, Constitución Política de la República Federativa de Brasil (1988), Art. 4; Colombia, Constitución Política de Colombia de 1991, Art. 36; Costa Rica, Constitución Política de la República de Costa Rica (1949), Art. 31; Cuba, Constitución de la República de Cuba (2019) Art. 17; Ecuador, Constitución de la República del Ecuador (2008), Art. 41; El Salvador, Constitución de la República de El Salvador (1983), Art. 28; Guatemala, Constitución Política de la República de Guatemala (1985), reformada por Consulta Popular, Acuerdo Legislativo 18-93, Art. 27; Haití, Constitución de la República de Haití (1987), actualizada con la reforma constitucional de 2012, Art. 57; Honduras, Constitución Política (1982), Art. 101; México, Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917 y sus reformas, Art. 11, párrafo segundo; Nicaragua, Constitución Política de la República de Nicaragua (1987) y sus reformas, Art. 5, párrafo quinto y Art. 42; Paraguay, Constitución de la República del Paraguay (1992), Art. 43; Perú, Constitución Política del Perú (1993), Arts. 36 y 37; República Dominicana, Constitución de la República Dominicana (2010), Art. 46.2 y; Venezuela, Constitución de la República Bolivariana de Venezuela (1999), Art. 69.

²⁷ Argentina, Ley 26.165 (2006); Belice, Refugee Act (1991); Bolivia, Ley 251 (2012); Brasil, Ley 9.474 (1997); Canadá, Ley (2002); Chile, Ley 20.430 (2010); Colombia, Decreto 1067 (2015); Costa Rica, Decreto 32.195-G (2004); El Salvador, Decreto 918 (2002); Estados Unidos de América, Ley (1952) y sus modificaciones; Guatemala, Acuerdo gubernativo 383-2001 (2001); Honduras, Decreto 208 (2003); México, Ley (2011); Nicaragua, Ley 655 (2008); Panamá, Decreto Ejecutivo 5 (2018); Paraguay, Ley 1.938 (2002); Perú, Ley 27.891 (2002); República Dominicana, Decreto 1.569 (1983) y Decreto 2330 (1984); Uruguay, Ley 18.076 (2006); Venezuela, Ley (2001).

²⁸ Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam y Trinidad y Tobago.

En este contexto, ha resultado un gran desafío garantizar condiciones adecuadas de recepción y entrega de asistencia humanitaria para estas personas. Además, las condiciones de seguridad en ciertos lugares plantean serias preocupaciones. En el norte de México, el ACNUR ha ampliado su respuesta para proporcionar asesoramiento de protección y servicios de protección esenciales a las personas de interés, incluidas las que son regresadas bajo el MPP.

A fines de febrero de 2020, un tribunal federal de apelación confirmó la decisión de un juez de distrito de dejar sin efecto el MPP en forma precautoria. De acuerdo con la decisión, es posible que los demandantes triunfen en una demanda que cuestiona la compatibilidad del MPP con el derecho federal en juego²⁹.

El ACNUR ha llamado la atención a los Estados sobre el número creciente de personas que intentan buscar protección internacional a su llegada a los aeropuertos, pero no logran presentar sus solicitudes de asilo. Frecuentemente, estas personas son detenidas en zonas de tránsito o internacional antes de ser devueltas directa o indirectamente a los territorios donde su vida o libertad se ven amenazadas. Estas personas suelen no contar con una oportunidad efectiva para expresar a los oficiales de inmigración o de frontera su temor de persecución. No pueden acceder a los procedimientos de asilo ni al ACNUR, ni cuentan con asesoría legal sobre sus derechos³⁰.

En la región, existen reportes de esta problemática, medidas de interceptación por parte de compañías de transporte aéreo internacional, o situaciones de rechazo en frontera en territorios y países como Aruba, Chile, Ecuador, México, Panamá y Perú. Aunque, en general, las autoridades de estos países siguen realizando importantes esfuerzos para remediar la situación, las preocupaciones de protección subsisten.

Otras medidas restrictivas del acceso al territorio se vinculan con la exigencia de presentar documentos de identidad y viaje vigentes, así como visas que, muchas veces, deben tramitarse en el país de origen.

En general, los países receptores de las personas refugiadas y migrantes de Venezuela han mantenido una política de puertas abiertas y hecho sus mayores esfuerzos para atender a las crecientes necesidades humanitarias y de protección. El ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), no obstante, han llamado la atención a los países sobre la importancia fundamental de: 1) mantener mecanismos de ingreso y regularización sensibles a la protección que faciliten la permanencia - 11 países y 3 territorios del Caribe exigen visas de ingreso³¹-; 2) eliminar las tasas o cobros para el acceso a tales mecanismos; 3) aceptar la validez de documentos de identidad y viaje vencidos para fines de ingreso y permanencia -actualmente 13 países aceptan la validez de pasaportes vencidos-; 4) reconocer las partidas de nacimiento como documento válido para fines de ingreso a los países, sin la exigencia de la apostilla; 5) no exigir la certificación de antecedentes penales

²⁹ United States of America, Court of Appeals for the Ninth Circuit, Innovation Law Lab Et Al v. Chad Wolf, Acting Secretary of Homeland Security. Case 19-15716, 28 de febrero de 2020.

³⁰ ACNUR, «Consideraciones jurídicas sobre la responsabilidad de los Estados en lo relativo a las personas que buscan protección internacional en las zonas de tránsito o “zonas internacionales” de los aeropuertos» (Ginebra, 2019).

³¹ Canadá, Chile, Ecuador, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, Panamá, Perú, Santa Lucía, y Trinidad y Tobago; además de Aruba Bonaire y Curazao a partir de 1 abril 2020.

apostillados o sustituirlo por otros mecanismos -incluido virtuales-; 6) no requerir el ingreso regular como requisito para acceder a los mecanismos especiales de permanencia; 7) evitar la exigencia de apostillas o legalizaciones que las personas no puedan conseguir³².

Finalmente, es importante notar que diversas legislaciones establecen plazos perentorios para presentar una solicitud de asilo (Belice³³, Bolivia³⁴, Colombia³⁵, Ecuador³⁶, El Salvador³⁷, México, Perú³⁸, República Dominicana³⁹). Algunas de ellas, aceptan excepcionalmente la posibilidad de tramitar solicitudes extemporáneas. En México, recientemente la Corte Suprema resolvió que la existencia de un plazo legal de 30 días es constitucional, dado que no impide total y definitivamente la posibilidad de presentar una solicitud⁴⁰. No obstante, la implementación práctica del requisito legal del plazo continúa planteando importantes desafíos para la protección, incluida la posibilidad de devolución⁴¹.

5.2. Falta de identificación y referencias de las personas que poseen necesidades de protección internacional a las autoridades de asilo

Unas de las preocupaciones centrales del ACNUR en el contexto de los movimientos mixtos es que los sistemas migratorios de ingresos contengan mecanismos que permitan identificar de manera rápida y efectiva a las personas que podrían necesitar protección internacional como refugiadas⁴².

Para el ACNUR, es importante diferenciar entre las necesidades específicas de las personas migrantes que se encuentran en una situación vulnerable, a veces llamadas “*migrantes en situaciones de vulnerabilidad*”, y la necesidad de protección internacional de quienes están fuera de su país y no pueden retornar debido a una situación de persecución, de conflicto armado, violencia o un grave desorden público, contra los cuales su país no está dispuesto o no puede protegerlos⁴³.

³² ACNUR y OIM, «Respuestas estatales sobre ingreso y permanencia de personas venezolanas en principales países receptores Recomendaciones de acción», Documento presentado a la Reunión Técnica Internacional sobre la Movilidad Humana de Personas Venezolanas en la Región. Capítulo de Buenos Aires (Buenos Aires, julio de 2019), 2.

³³ Refugee Act (2000), Art. 8(1), 14 días.

³⁴ Ley 251 (2012), Art. 32.I, 90 días.

³⁵ Decreto 1067 (2015), Art. 2.2.3.1.6.1, 2 meses.

³⁶ Ley Orgánica de Movilidad Humana (2017), Art. 100, 90 días.

³⁷ Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas (2002), Art. 19, 5 días.

³⁸ Ley 27.891 (2002), Art. 13.b, la solicitud debe presentarse antes de que expire la permanencia temporal autorizada o, si careciere de autorización de ingreso o permanencia legal, en el plazo de 30 días desde la fecha de ingreso al territorio.

³⁹ Decreto 2330 (1984), Art. 7, 15 días hábiles, cuando el ingreso fuere irregular.

⁴⁰ Amparo en Revisión 353-2019 (México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, Segunda Sala, 19 de octubre de 2019).

⁴¹ ACNUR, «Plan de Acción de Brasil. Primer Informe Trienal de Progreso 2015-2017» (Ginebra, 2018), 31.

⁴² ACNUR, «El Plan de los 10 Puntos en Acción: La protección de los refugiados y la migración mixta. Actualización de 2016» (Ginebra, diciembre de 2016).

⁴³ ACNUR, «Migrantes en situaciones de vulnerabilidad. Perspectiva del ACNUR.», junio de 2017.

En vista que, para el ACNUR, la mayoría de las personas venezolanas requieren protección internacional⁴⁴, la Oficina ha hecho un llamado para que los Estados les permitan acceder a los procedimientos de asilo o a mecanismos de protección grupales con las salvaguardias adecuadas⁴⁵. En algunos países, existe un mecanismo de pre admisibilidad.

Esto resulta especialmente importante para un número cada vez mayor de personas venezolanas que permanecen en situación migratoria irregular en los países de acogida, por razones que incluyen falta de documentación, procedimientos burocráticos y restricciones administrativas, largos períodos de espera y costosas tasas para presentar una solicitud de visa. Las personas venezolanas que no logren regularizar su situación legal son más vulnerables a diversas formas de explotación, abuso, violencia, discriminación, trata de personas, y recurren cada vez más a mecanismos de supervivencia que los ponen en riesgo.

5.3. Sistemas de registro y manejo de casos inadecuados

A fines de 2017, el ACNUR reportaba que muchos países contaban con sistemas de registro obsoletos que debían mejorarse para recopilar información y gestionar los casos de solicitantes de asilo. La Oficina del ACNUR subrayó la necesidad de mejorar la interoperabilidad de los sistemas informáticos de las autoridades migratorias y las CONAREs -u órganos equivalentes-. Además, se reportaron problemas asociados a la falta de documentación adecuada de los solicitantes de asilo⁴⁶. En la actualidad, el incremento exponencial del número de solicitudes de asilo en la región ha tenido el efecto de multiplicar estos desafíos.

La falta de sistemas de registro biométricos y de manejo de casos dificulta enormemente -o directamente impide- la identificación de perfiles y vulnerabilidad, la efectividad de los mecanismos de referencia, el establecimiento de mecanismos de triaje y la puesta en funcionamiento de procedimientos de asilo diferenciados que agilicen la tramitación de las solicitudes.

El ACNUR ha brindado apoyo técnico y financiero a Ecuador y Guyana para implementar su herramienta (ecosistema) de Registro de Población y Gestión de Identidad (PRIMES) para identificar a las personas de interés, facilitar la prestación de asistencia, servicios y protección, y garantizar la prevención del fraude. De igual modo, ha brindado apoyo técnico y financiero a Brasil (SISCONARE), México, Perú (Coricancha II) y Venezuela (SISGEREF) para desarrollar sus propias herramientas

⁴⁴ ACNUR, «Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos – Actualización I», mayo de 2019, 5.

⁴⁵ ACNUR, párr. 2.

⁴⁶ ACNUR, «Plan de Acción de Brasil. Primer Informe Trienal de Progreso 2015-2017», 32.

5.4. Falta de procedimientos diferenciados de determinación.

La mayoría de los países han incorporado la definición internacional de refugiado (Convención de 1951) en sus legislaciones. Además, 15 países han adoptado la definición regional de refugiado (Declaración de Cartagena)⁴⁷, habiendo evidencia de su aplicación práctica -en el pasado- en Costa Rica y Venezuela (refugiados nicaragüenses y colombianos, respectivamente). Sólo resta que 5 países⁴⁸ incorporen la definición regional para que haya llegado a ser receptada en todos los países latinoamericanos.

Para el ACNUR, la definición regional de refugiado ha alcanzado una posición particular en la región⁴⁹, al punto que se sugiere que habría alcanzado el carácter de costumbre regional⁵⁰.

Para la Corte Interamericana, la definición regional de refugiado hace parte del contenido mínimo del derecho a buscar y recibir asilo. De los lineamientos de la opinión consultiva OC-21/14, luego reiterados en la opinión consultiva OC-25/18⁵¹, surge que:

“los desarrollos producidos en el derecho de refugiados en las últimas décadas han generado prácticas estatales, consistentes en otorgar protección internacional como refugiados a las personas que huyen de su país de origen debido a la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público. Atendiendo al *desarrollo progresivo* del derecho internacional, la Corte considera que las *obligaciones derivadas del derecho a buscar y recibir asilo resultan operativas respecto de aquellas personas que reúnan los componentes de la definición ampliada de la Declaración de Cartagena*, la cual responde no sólo a las dinámicas de desplazamiento forzado que la originaron, sino que también satisface los desafíos de protección que derivan de otros patrones de desplazamiento que suceden en la actualidad [cursiva agregada]”.⁵²

En el contexto de la situación de Venezuela, el ACNUR considera que, respecto de una serie de personas con perfiles en riesgo, es probable que surjan consideraciones de protección internacional bajo la Convención de 1951. Además, la oficina considera que la mayoría de las personas venezolanas han visto amenazada su vida, seguridad o libertad como resultado de eventos que se encuentran actualmente perturbando gravemente el orden público en

⁴⁷ Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

⁴⁸ Costa Rica, Cuba, Panamá, República Dominicana y Venezuela.

⁴⁹ ACNUR, «Directrices sobre Protección Internacional N° 12: Solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con situaciones de conflicto armado y violencia bajo el artículo 1A(2) de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados y las definiciones regionales de refugiado» (Ginebra, 2 de diciembre de 2016), 65.

⁵⁰ Para una revisión de la práctica estatal y la opinión de los expertos, ver Juan Ignacio Mondelli, *La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)*, 2018, <https://www.refworld.org/es/docid/5d03d0b54.html>.

⁵¹ Corte IDH, La institución del asilo y su reconocimiento como derecho humano en el Sistema Interamericano de Protección (interpretación y alcance de los artículos 5, 22.7 y 22.8, en relación con el artículo 1.1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos). Opinión Consultiva OC-25/18, Serie A No. 25, 132.

⁵² 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, 79.

Venezuela⁵³. Compartiendo este criterio, Argentina, Bolivia, Brasil, Uruguay, México y Paraguay han utilizado la definición regional para otorgar el estatuto de refugiado a personas venezolanas.

Por lo que respecta a los países del norte de Centro América, el ACNUR también ha llamado la atención sobre la existencia de perfiles en riesgo que podría caer bajo la Convención de 1951, y también ha recomendado aplicar la definición regional⁵⁴.

Al margen de la definición aplicable, la magnitud de los flujos actuales ha llevado a que muchos sistemas nacionales de asilo se vean desbordados. Actualmente, existen grandes demoras y enormes desafíos para el procesamiento de las solicitudes.

El ACNUR ha recomendado a los países considerar reconocer la condición de refugiado a través de determinaciones grupales. También ha ofrecido su asistencia técnica y apoyo operacional para mejorar la capacidad de responder adecuadamente a la afluencia masiva de refugiados y determinar su condición jurídica de manera eficaz⁵⁵.

A nivel normativo, la mayoría de los países regulan un único procedimiento de determinación de la condición de refugiado (procedimiento regular). Salvo excepciones (ej. Brasil, Canadá, México), los países no implementan modalidades diferenciadas para el reconocimiento de la condición de refugiado, como procedimientos simplificados, acelerados y fusionados⁵⁶, o basados en presunción de inclusión.

A pesar de ello, en 11 países se reconoce competencia a las CONAREs, en forma expresa o razonablemente implícita, para regular medidas o procedimientos especiales⁵⁷.

Las legislaciones de 5 países prevén la posibilidad de reconocer la condición de refugiado a través de procedimientos grupales o *prima facie*⁵⁸, y en 9 legislaciones se brindan lineamientos para la respuesta en casos de situaciones de afluencia en gran escala⁵⁹.

Además, en 10 países existe a nivel normativo -o funcionan en la práctica- procedimientos para solicitudes presentadas por niños no acompañados o separados de sus familias, así como solicitudes basadas en persecución por motivos de género⁶⁰.

⁵³ ACNUR, «Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los Venezolanos – Actualización I», 3 y 5.

⁵⁴ ACNUR, «Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador», 15 de marzo de 2016; ACNUR, «Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de Honduras», 27 de julio de 2016; UNHCR, «Eligibility Guidelines for Assessing the International Protection Needs of asylum-seekers from Guatemala», enero de 2018.

⁵⁵ ACNUR, *Nota de Orientación*, 4.

⁵⁶ ACNUR, «Ayuda memoria y glosario sobre las modalidades de tramitación de casos, términos y conceptos aplicables a la determinación de la condición de persona refugiada bajo el mandato del ACNUR», 2017.

⁵⁷ Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, El Salvador, Guatemala, Honduras, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

⁵⁸ Argentina, Chile, El Salvador, México y Perú.

⁵⁹ Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, México, Perú y Venezuela.

⁶⁰ Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Panamá, Uruguay y Venezuela.

Ciertos países de la región han diseñado proyectos de fortalecimiento institucional para las CONAREs⁶¹, que contemplan establecer o mejorar las herramientas para el registro biométrico y gerenciamiento de casos, mecanismos de identificación de perfiles y vulnerabilidades, procedimientos operativos para la referencia de solicitudes a las CONAREs, mecanismo de triaje y procedimientos de asilo diferenciados.

Tras la adopción del Plan de Acción de Brasil, diversos países se sumaron al Programa “Asilo de Calidad” para mejorar los procedimientos de determinación, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades de asilo, e introducir conceptos eficientes de gestión y manejo de los procedimientos. Entre 2015 y 2017, se registraron buenas prácticas en la implementación del Programa⁶². Sin embargo, el colapso de los sistemas ha afectado su continuidad en algunos países.

5.5. Acuerdos de Tercer País Seguro

Los Estados Unidos de América ha suscripto Acuerdos de Cooperación para el Examen de Solicitudes de Protección (“ACA”, por sus siglas en inglés) con Guatemala⁶³, El Salvador⁶⁴ y Honduras⁶⁵.

Desde su entrada en funcionamiento, se estima que se han transferido a Guatemala 698 personas, de las cuales sólo 49 personas expresaron interés en solicitar asilo. Actualmente, sólo 24 permanecen en el proceso. En general, las personas transferidas expresaron confusión sobre si podían continuar con su solicitud de asilo en los Estados Unidos. El sistema de asilo debe ser fortalecido en Guatemala para reunir los estándares de un procedimiento justo y eficiente, y aún debe mejorarse los mecanismos de acogida y recepción y provisión de asistencia humanitaria para cubrir necesidades básicas. En cuanto a El Salvador y Honduras los acuerdos están pendientes de implementación a la fecha de la audiencia.

En principio, las solicitudes de asilo deben tramitarse en el territorio o lugar sujeto a la jurisdicción del Estado al que llegan las personas. Normalmente, la responsabilidad de proporcionar protección recae en el Estado al que se solicita asilo⁶⁶.

⁶¹ Argentina, Brasil, Ecuador, México y Panamá.

⁶² «Los 100 Puntos de Brasilia. Aportes de América Latina y el Caribe para el Pacto Mundial sobre Refugiados» (2018).

⁶³ United States of America y Guatemala, «Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Guatemala on Cooperation Regarding the Examination of Protection Claims» (2019).

⁶⁴ United States of America y El Salvador, «Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of El Salvador for Cooperation in the Examination of Protection Claims» (2019).

⁶⁵ United States of America y Honduras, «Agreement Between the Government of the United States of America and the Government of the Republic of Honduras for Cooperation in the Examination of Protection Claims» (2019).

⁶⁶ ACNUR, «Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y /o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo», mayo de 2013, 1.

Aunque los solicitantes de asilo no están obligados a buscar asilo en la primera oportunidad efectiva que se les presenta, tampoco tienen un derecho irrestricto de elegir el país de asilo. Por este motivo, en general, se reconoce que los solicitantes de asilo pueden ser retornadas a un Estado donde ya habían encontrado, pudieron haber encontrado o pueden encontrar protección internacional, conforme a un acuerdo formal⁶⁷.

Los Acuerdos de traslado deben garantizar que cada solicitante de asilo que: 1) su caso será evaluado individualmente en cuanto a la pertinencia del traslado; 2) será admitido en el Estado receptor; 3) será protegido contra la devolución; 4) tendrá acceso a procedimientos justos y eficientes para la determinación de la condición de refugiado y/u otras formas de protección internacional; 5) será tratado de conformidad con las normas internacionales aceptadas (ej. habrá mecanismos de recepción adecuados, tendrá acceso a la salud, la educación y los servicios básicos) y; 6) podrá disfrutar del asilo y/o acceder a una solución duradera si se reconoce que está necesitado de protección internacional⁶⁸. Además, este tipo de acuerdos deben orientarse a mejorar la cooperación internacional y regional, la responsabilidad compartida y la repartición de la carga. Los acuerdos no deben buscar simplemente trasladar la carga a otro Estado⁶⁹.

Las personas que resulten transferidas en virtud de acuerdos de tercer país seguros podrían calificar como refugiadas, con independencia de que, por razones de seguridad u otros motivos, hayan decidido no solicitar asilo en el país transferido.

5.6. Limitaciones de acceso a la defensa legal pública y gratuita

El ACNUR ya había reportado que, a pesar de registrarse importantes avances, la asesoría, asistencia y representación legal de solicitantes de asilo era un importante desafío regional⁷⁰. El acceso limitado a representación legal gratuita continúa siendo un desafío y, como resultado, muchos solicitantes de asilo no pueden sortear las barreras legales y prácticas que existen para acceder al territorio y a los procedimientos de asilo.

En las Américas, el ACNUR cuenta con una larga tradición de cooperación con las Defensorías Públicas y las Defensorías del Pueblo. Estas alianzas se ha visto reflejadas en acuerdos marcos de cooperación o intercambio de cartas de intenciones en: Argentina, con el Ministerio Público de la Defensa y la Comisión Nacional de Refugiados (2011); Bolivia, con la Defensoría del Pueblo (2007 y 2019); Brasil, con la Defensoría Pública da União (2012); Chile, con el Instituto Nacional de Derechos Humanos (2014); Costa Rica, con la Defensoría de los Habitantes (1996 y 2008); Ecuador, con la Defensoría Pública (2014); El Salvador, con la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) (1996, 2013 y 2016); Guatemala, con la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) en (1996); Honduras, con la CONADEH (2015); México, con la Comisión Nacional de Derechos Humanos (CNDH) (2010), y con el Instituto

⁶⁷ ACNUR, «Consideraciones legales sobre el acceso a la protección y la relación entre las personas refugiadas y el tercer país en el contexto del retorno o traslado a terceros países seguros», abril de 2018, 2.

⁶⁸ ACNUR, «Nota de orientación sobre los acuerdos bilaterales y /o multilaterales sobre el traslado de solicitantes de asilo», párr. 3.vi).

⁶⁹ ACNUR, 3.

⁷⁰ ACNUR, «Plan de Acción de Brasil. Primer Informe Trienal de Progreso 2015-2017», 31.

Federal de la Defensa Pública (IFDP) (2019); Perú, con la Defensoría del Pueblo (2018) y Venezuela, con la Defensoría del Pueblo (2018).

En la actualidad, existen programas de orientación, asistencia y representación legal para solicitantes de asilo en Argentina, Brasil, Ecuador y México. En otros países, como Chile, aunque no cuentan con programas especiales se ofrecen servicios de acompañamiento para litigio en ciertos casos⁷¹.

Durante la Primera Reunión Regional de Defensorías Públicas y Defensorías del Pueblo, celebrada en Quito, Ecuador, organizada por el ACNUR, los días 27 a 29 de agosto de 2019, para discutir sobre la “Defensa Legal y Determinación de la Condición de Refugiado en el Contexto de Movimiento Mixtos en Gran Escala en Latinoamérica”⁷², se recomendó fortalecer las capacidades de atención en las defensorías, especialmente en aeropuertos y puestos fronterizos, coordinar acciones y reuniones regionales, y promover el litigio estratégico como miras a promover el desarrollo de modalidades diferenciadas de tratamiento de las solicitudes de asilo y la aplicación de la definición regional de refugiado.

5.7. Falta de procedimientos diferenciados para niños, niñas y adolescentes que buscan asilo

La mayoría de los países de la región aún carecen de procedimientos especiales para determinar la condición de refugiado de los niñas, niñas o adolescentes que buscan asilo, en particular cuando se encuentran no acompañados o separados de sus familias.

Aunque tales procedimientos fueron legamente establecidos en diversos países, en la práctica, sólo funcionan en Argentina, Canadá, Costa Rica, México.

La Corte IDH ha dicho que los Estados deben adecuar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado para brindar a las niñas y niños la posibilidad de acceder efectivamente a los mismos⁷³. Además, ha dicho que, en el contexto de afluencias a gran escala, la adopción de medidas especiales podría incluir la determinación de tal condición bajo modalidades de “reconocimiento grupal, colectivo o prima facie”⁷⁴. Sin embargo, como se ha visto, la mayoría de los países acrecen de modalidades diferenciadas de tratamiento de las solicitudes de asilo.

⁷¹ la Oficina de Derechos Humanos de Corporación de Asistencia Judicial, el Instituto Nacional de Derechos Humanos, clínicas jurídicas de universidades y organizaciones de la sociedad civil ofrecen servicios de asesoramiento legal y, en ocasiones, representación judicial en casos que involucran solicitudes de asilo denegadas. El alcance geográfico es limitado, y el número de personas que puede acceder a estos servicios es relativamente bajo en comparación con las necesidades existentes.

⁷² Asistieron a la reunión 33 participantes de 15 países de la región (Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú), incluido 16 Defensorías Públicas y 10 Defensorías del Pueblo o Procuradurías de Derechos Humanos.

⁷³ 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, 261.

⁷⁴ *Ibid.*, 262.

B) DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO BAJO MANDATO DEL ACNUR

En algunos territorios y países del Caribe que no cuentan con sistemas nacionales de asilo en funcionamiento (ej. Cuba, Trinidad y Tobago), el ACNUR realiza determinación de la condición de refugiado bajo su mandato de acuerdo con sus direcciones estratégicas⁷⁵.

En estos países, la determinación tiene el propósito de reasentamiento a un tercer país, prevenir situaciones de devolución, favorecer la reunificación familiar, evitar la detención migratoria prolongada o favorecer la obtención de una condición legal en el país que asegure acceso a derechos básicos.

Como se ha visto, de conformidad con la Declaración Americana y la Convención Americana, los Estados miembros de la OEA, sean o no Estados Partes en la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967, deben adoptar medidas efectivas para dar efecto útil al derecho a buscar y recibir, protegiendo a las personas que pudieran calificar como refugiadas.

6. Foros regionales

Frente al contexto regional actual, los foros regionales son espacios claves para coordinar y multiplicar el impacto de la respuesta humanitaria. En el marco de la situación humanitaria de Venezuela y norte de Centro América, el Proceso de Quito y el MIRPS han sido foros fundamentales.

6.1. Proceso de Quito

El Proceso de Quito continúa siendo el principal foro para armonizar las políticas internas y las respuestas humanitarias frente a la crisis venezolana en la región. Durante la IV Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Nacionales Venezolanos, celebrada en julio de 2019, en Buenos Aires, se aprobó el perfil de proyecto “Fortalecimiento de los Sistemas Nacionales de Determinación de la Condición de Refugiado”, como parte de la “Hoja de Ruta del Capítulo de Buenos Aires”. El propósito del perfil de proyecto fue brindar un marco general con lineamientos para la elaboración de proyectos de fortalecimiento

⁷⁵ UNHCR, Refugee Status Determination, 31 de mayo de 2016, EC/67/SC/CRP.12. En 2015, el ACNUR desarrolló una nueva dirección estratégica sobre el papel que la Oficina debe jugar en materia de determinación de la condición de refugiado. Este enfoque exige una evaluación objetiva del impacto de protección que tendrá la determinación de la condición de refugiado, en particular si es realmente necesaria para asegurar el acceso de la persona a los derechos que les reconoce el derecho internacional de refugiados. Como parte de una estrategia integral de protección que no requiera siempre (para todos los casos) la determinación de la condición de refugiado, las Oficinas del ACNUR pueden explorar intervenciones de protección que puedan ser igualmente efectivas para asegurar protección y soluciones duraderas. Sin embargo, el ACNUR reconoce que hay circunstancias en las que, después de un análisis en profundidad del entorno de protección general, la determinación estatal o bajo mandato continuará siendo la intervención de protección más efectiva para algunas poblaciones.

institucional de las CONAREs. Durante la reunión técnica posterior del 18 de septiembre de 2019, realizada en Buenos Aires, se avanzó en el desarrollo de especificaciones técnicas para proyectos nacionales, así como en la estimación financiera requerida para su implementación

Finalmente, durante el Capítulo de Bogotá del Proceso de Quito, celebrado los días 14 y 15 de noviembre de 2019, Argentina, Brasil, Ecuador y México presentaron en plenario los lineamientos de sus proyectos nacionales de fortalecimiento institucionales. A su vez, el ACNUR presentó algunas iniciativas regionales.

En Bogotá, los países adoptaron la “Declaración Conjunta de la V Reunión Técnica Internacional sobre Movilidad Humana de Ciudadanos Venezolanos en la Región”, en la que hicieron un llamado para que cada Estado acoja e implemente las recomendaciones acordadas en Buenos Aires en cuanto al “fortalecimiento de los sistemas nacionales de la determinación de la condición de refugiados y CONARES de conformidad con sus respectivas capacidades nacionales”.

6.2. Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS)

En 2017, Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá adoptaron la Declaración de San Pedro Sula y acordaron trabajar de forma conjunta en la implementación del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS). En julio de 2019, el Gobierno de El Salvador se sumó al proceso. El MIRPS es una iniciativa pionera en la aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés) y una contribución concreta al Pacto Mundial sobre Refugiados. La construcción de sistemas nacionales de asilo viables y eficientes es uno de los ejes de trabajo del MIRPS.

En 2019, los países MIRPS buscaron desarrollar y mejorar sus planes nacionales de trabajo. En noviembre, durante la segunda reunión anual, los países se comprometieron a coordinar sus respuestas a corto, mediano y largo plazo para abordar el desplazamiento y reforzar la protección en toda la región, con soluciones para incluir la reubicación interna y el reasentamiento, como, así como la reunificación familiar.

La Declaración de la reunión hace un llamado a los países adopten leyes que permitan a los refugiados y solicitantes de asilo acceder al mercado laboral e integrarse en las comunidades locales. Además, en diciembre de 2019, se lanzó una plataforma de apoyo para el MIRPS durante la celebración del primer Foro Mundial sobre Refugiados (GRF) para movilizar apoyo político, técnico y financiero para abordar las necesidades de las poblaciones desplazadas en la subregión.

7. Desarrollos globales: Primer Foro Mundial sobre Refugiados y Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo

A nivel global también se han registrado importantes desarrollos. Tras la adopción del Pacto Mundial sobre Refugiados, el 17 y 18 de diciembre de 2019 se celebró en Ginebra, el Primer Foro Mundial sobre Refugiados, que buscó transformar el compromiso de los Estados, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado en acciones concretas para mejorar la vida de las personas refugiadas. El encuentro fue organizado por ACNUR y el gobierno de Suiza, siendo Alemania, Costa Rica, Etiopía, Pakistán y Turquía países co-convocantes.

Durante el Foro, 11 países de la región presentaron un total de 89 promesas y contribuciones, 31 de estas promesas se refirieron al incremento de las capacidades de protección, incluidas las capacidades de asilo (Argentina, Belice, Brasil, Canadá, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México y Panamá).

Los compromisos de los países incluyen:

- Establecer programas de cooperación Sur-Sur con al menos 5 países de la región con el objetivo de desarrollar herramientas de protección y de procedimientos de determinación de la condición de refugiado con altos estándares internacionales (Argentina);
- Extender las capacidades de la CONARE y expandir la presencia en el territorio, en al menos 3 ciudades donde se encuentren los puestos de frontera donde hay mayor presencia de solicitantes de asilo (Argentina);
- Exhibir información de protección que oriente sobre el derecho a solicitar asilo en los puntos de entrada fronterizos (Belice);
- Fortalecer el sistema de determinación de la condición de refugiado y compartir las experiencias del mismo (Brasil);
- Fortalecer las capacidades de asilo (Canadá);
- Documentar a parte de la población migrante que se encuentran en situación migratoria irregular y no obtuvo el estatuto de refugiado (Costa Rica)
- Fortalecer el sistema de asilo (Ecuador);
- Fortalecer la coordinación y las capacidades de la Dirección General de Migración/Instituto Guatemalteco de Migración- IGM- como institución designada para apoyar a la CONARE (Guatemala);
- Fortalecer las capacidades de identificación de personas con necesidades de protección internacional (Honduras);
- Implementación de procedimientos simplificados y fusionados para determinar la condición de refugiado (México);

- Aumentar la capacidad de recepción de solicitantes de asilo, fortaleciendo la capacidad institucional para identificar, derivar y ayudar a las personas con necesidades de protección internacional. Así como aumentar la presencia de ONPAR en áreas estratégicas del país (Panamá).

Durante el Foro Mundial también se lanzó el mecanismo del Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo, que había sido propuesto por el Pacto Mundial sobre los Refugiados, como un mecanismo para el intercambio de buenas prácticas entre los Estados sobre diferentes aspectos de los sistemas de asilo, incluidas las modalidades de tramitación de los casos, los procesos de registro y gestión de los casos y las técnicas de entrevista, y una forma de fomentar la capacidad institucional.

8. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

- Los sistemas nacionales de asilo enfrentan desafíos enormes en las Américas. La situación es tan crítica que, en algunos países, se encuentra comprometida la posibilidad de buscar y recibir asilo en forma efectiva.
- En la actualidad hay más de 1,3 millones de personas que buscan asilo en países de la región, así como otros miles que permanecen en situación migratoria irregular. Muchas de estas personas podrían calificar como refugiadas.
- Es urgente diseñar un nuevo paradigma de trabajo para responder a la situación actual. Este paradigma podría basarse en herramientas para el registro biométrico y gerenciamiento de casos, mecanismos de identificación de perfiles y vulnerabilidades, procedimientos operativos para la referencia de solicitudes a las CONAREs, mecanismo de triaje y procedimientos de asilo diferenciados, entre otras medidas.
- La caracterización adecuada de los distintos movimientos de personas en la región puede contribuir a que los países logren identificar y responder apropiadamente a las necesidades diferenciadas de las personas refugiadas y de las personas migrantes que son parte de movimientos mixtos.
- Es importante que los países consideren la aplicación de la definición regional de refugiados de la Declaración de Cartagena (1984), para aquellas personas que califiquen como tal bajo sus términos.
- También podría, seguir los lineamientos de la Corte IDH sobre determinación prima facie de la condición de refugiado, siendo igualmente posible determinar

individualmente la condición de refugiado a través de procedimientos acelerados, simplificados o que fusionen registro y determinación, según corresponda.

- Los sistemas nacionales de asilo y los sistemas migratorios deben entenderse como regímenes complementarios, no deben enfocarse como respuestas excluyentes o mecanismos que se sustituyen recíprocamente.
- Los arreglos migratorios de permanencia legal son positivos para abordar situaciones complejas ante la imposibilidad de acceder al sistema de asilo, pero deben incluir salvaguardias de protección y no exigir requisitos que las personas no puedan cumplir.
- Es importante que los países concernidos diseñen e implementen proyectos nacionales de fortalecimiento institucional y den seguimiento a los compromisos que presentaron durante el Foro Mundial sobre los Refugiados.
- El Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo podría jugar un rol catalizador importante y contribuir al aumento de las capacidades de asilo en los países de acogida, así como al seguimiento a los compromisos que presentaron durante el Foro Mundial sobre los Refugiados.
- Las respuestas a los desafíos existentes deben guiarse por los estándares internacionales, interamericanos y nacionales de protección, y considerar los lineamientos del Pacto Mundial sobre Refugiados, la generosa tradición de asilo latinoamericano y las mejores prácticas regionales en la implementación del Plan de Acción de Brasil.
- Los países que no cuentan con sistemas nacionales de asilo en funcionamiento deberían considerar aprobar marcos normativos internos de protección, desarrollar procedimientos de determinación justos y eficientes, y asignar a una autoridad responsabilidad para la protección, asistencia y soluciones de las personas solicitantes de asilo y refugiadas.

Recomendaciones

Frente a la situación regional actual y considerando el rol fundamental que tiene la CIDH en lo relativo a la promoción y protección de los derechos humanos de las personas solicitantes de asilo y refugiadas en las Américas, el ACNUR se recomienda:

- Incluir, según se considere apropiado, un capítulo sobre los sistemas nacionales de asilo en los informes especiales sobre la situación existente en un determinado Estado Miembro.
- Al realizar visitas *in loco*, visitar a las autoridades de asilo o encargadas de la protección de personas refugiadas en el país para observar el funcionamiento en la

práctica del sistema nacional de asilo, identificar las posibles brechas y formular recomendaciones, según proceda.

- Finalmente, en cuanto a cómo podemos como ACNUR y CIDH continuar trabajando juntamente con los Estados para apoyar el mejoramiento de los sistemas de asilo, el ACNUR se permite sugerir la posibilidad de llevar a realizar un estudio conjunto sobre los desafíos que enfrentan los sistemas nacionales de asilo en las Américas, que incluya recomendaciones generales sobre cómo incrementar las capacidades de asilo y mejorar los procedimientos de determinación de la condición de refugiado incluyendo nuevas modalidades de procesamiento para responder a movimientos de refugiados a gran escala y movimientos mixtos.

ACNUR
Bureau de las Américas
Panamá
Febrero 2020