

# MIGRACIONES FORZADAS

revista

número 56  
octubre 2017

## Latinoamérica y el Caribe

construyendo sobre una tradición de protección



CENTRO DE  
ESTUDIOS  
SOBRE  
REFUGIADOS

Y además, artículos sobre: la CRRF, la integración de los refugiados urbanos, un enfoque de desarrollo para el desplazamiento, nuevas directrices para evaluar las reclamaciones de la OSIEG y la crisis rohinyá.



La Revista Migraciones Forzadas (RMF) pretende ser un foro de intercambio de experiencias, información e ideas entre investigadores, refugiados y desplazados internos, así como personas que trabajan con ellos. RMF se publica en inglés, español, árabe y francés por el Centro de Estudios sobre Refugiados. La edición en castellano se publica en colaboración con el Instituto Interuniversitario de Desarrollo Social y Paz de la Universidad de Alicante (IUDESP).

## Personal en Oxford

Marion Couldrey y  
Jenny Peebles (Editoras)  
Maureen Schoenfeld (Asistente  
de Promoción y Financiación)  
Sharon Ellis (Asistente)

## Forced Migration Review

Refugee Studies Centre  
Oxford Department of International  
Development, University of Oxford,  
3 Mansfield Road,  
Oxford OX1 3TB, UK.

fmr@qeh.ox.ac.uk

Skype: fmreview  
Tel: +44 (0)1865 281700

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

## De la edición en español

Eva Espinar Ruiz y Laura Moreno  
Mancebo, IUDESP, Universidad de  
Alicante, Apartado de Correos 99,  
E03080 Alicante, España

rnf@ua.es

[www.fmreview.org/es](http://www.fmreview.org/es)

**Renuncia de responsabilidad:** Las opiniones vertidas en los artículos de RMF no reflejan necesariamente la opinión de los editores, del RSC o del IUDESP.



ISSN 1460-9819

Diseñado por  
Art24 [www.art24.co.uk](http://www.art24.co.uk)

## Política de fotografías de RMF

Decidimos en 2011 que siempre que sea posible debemos proteger la identidad de las personas que aparecen en RMF, evitando mostrar de cerca imágenes de caras y/o, en su caso, pixelándolas. Permítanos conocer su opinión. Puede enviarnos un email a [rnf@ua.es](mailto:rnf@ua.es)

## De las editoras

La región de Latinoamérica y el Caribe ha demostrado desde hace mucho tiempo hospitalidad hacia aquellos que huyen del conflicto y la persecución dentro y fuera de la región. Ante las nuevas causas de desplazamiento, como la violencia de las bandas criminales organizadas y los efectos adversos del cambio climático, los países de Latinoamérica y el Caribe continúan ampliando y adaptando sus leyes y mecanismos de protección para abordar estas y otras situaciones de desplazamiento y para satisfacer las diferentes necesidades de las poblaciones afectadas.

En su prólogo para este número, el Alto Comisionado para los Refugiados aplaude la tradición de solidaridad y humanitarismo de la región y reconoce la Declaración y el Plan de Acción de Brasil de 2014 como "un importante ejemplo de cooperación regional honesta, transparente y llena de dedicación" para el mundo. Aunque Latinoamérica y el Caribe aún se enfrentan a retos importantes que requieren atención urgente, y el número de solicitudes de asilo sigue aumentando, hay mucho que elogiar en el compromiso continuo de la región de brindar protección y mucho que aprender de sus diversos enfoques, a menudo innovadores.

Mientras imprimimos este número, México y varios países del Caribe sufren los devastadores efectos de los desastres naturales, y muchas personas han sido desplazadas. Algunos de los artículos de este número discuten los hallazgos de investigaciones y nuevas herramientas relevantes para tales situaciones.

**Quisiéramos agradecer** a Marco Formisano (ACNUR) y a Marcia Vera Espinoza (Universidad de Sheffield) su ayuda como asesores en este número.

**También estamos agradecidos** por su apoyo financiero a esta edición: CAMMINA (Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México), Entreculturas, Open Society Foundations, Plataforma para el Desplazamiento por Desastres (PDD), Departamento Federal Suizo de Asuntos Exteriores y ACNUR. Todos los donantes de RMF actuales y recientes se enumeran en la página 83.

Marion Couldrey y Jenny Peebles  
Editoras, Forced Migration Review

## De la edición en español.

Resulta relevante el marco Sur-Sur en el que se producen un gran número de los artículos en este número de RMF. Forman un amplio espectro temático que aborda el refugio y el asilo desde políticas nacionales y regionales, así como desde perspectivas que ahondan en la mejora de la protección a través de la firme inclusión de la diversidad de género y étnica y la atención del menor. En suma, un reflejo del interés y el compromiso por la protección que nos anima a pensar que se trata de una tradición muy viva en Latinoamérica y el Caribe.

**Formatos e idiomas:** La edición completa y todos los artículos individuales en este número están en línea en HTML, PDF y formatos de audio en [www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe](http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe). Este número y su correspondiente resumen (que proporciona introducciones a todos los artículos más enlaces QR/web) estará disponible gratuitamente en línea e impreso en español, inglés, francés y árabe.

Si desea copias impresas de la revista o el resumen, en cualquier idioma, por favor envíenos un correo electrónico a [rnf@ua.es](mailto:rnf@ua.es).

## Próximas ediciones:

RMF 57: Desplazamiento en Oriente Medio (febrero de 2018)

RMF 58: Economías, trabajo y desplazamiento, con un suplemento sobre la protección social dirigida por los refugiados (junio de 2018)

Más información en [www.fmreview.org/es/proximas-ediciones](http://www.fmreview.org/es/proximas-ediciones)

Síguenos en Facebook y twitter o suscríbete a nuestras alertas por email en [www.fmreview.org/es/solicitar/alertas](http://www.fmreview.org/es/solicitar/alertas)

Eva Espinar y Laura Moreno  
Revista Migraciones Forzadas



## Latinoamérica y el Caribe

- 4 Prólogo: Solidaridad regional y compromiso con la protección en Latinoamérica y el Caribe**  
Filippo Grandi
- 6 Las lagunas de protección en México**  
Andrea Villaseñor y Elba Coria
- 8 Silenciando las críticas en México**  
Ximena Suárez y Daniel Zapico
- 10 La 72: un oasis en las rutas migratorias de México**  
Alejandro Olayo-Méndez
- 12 El estado de Michoacán en México: las corrientes migratorias mixtas y los enlaces transnacionales**  
Xóchitl Bada y Andreas E Feldmann
- 14 La violencia criminal en Honduras como detonante del desplazamiento**  
Suzanna Nelson-Pollard
- 18 Factores que influyen en la toma de decisiones de las personas que huyen de Centroamérica**  
Vickie Knox
- 20 Refugiados centroamericanos: ¿protegidos o puestos en riesgo por las tecnologías de la comunicación?**  
Guillermo Barros
- 22 Niños no acompañados que atraviesan la Región del Darién**  
Margaret Hunter
- 24 Centros juveniles en El Salvador: oferta de alternativas al desplazamiento**  
Benjamin J Roth
- 27 El acompañamiento de la iglesia católica**  
Ashley Feasley y Todd Scribner
- 28 Colombia: soluciones duraderas para los desplazados forzosos**  
Amaya Valcárcel y Vera Samudio
- 30 Colombia: ¿es el momento de invocar la cláusula de cesación?**  
Beatriz Eugenia Sánchez Mojica
- 31 Niños y adolescentes excombatientes colombianos**  
Stephany Armas Contreras
- 34 Nuevos detonantes de desplazamiento en Colombia**  
Alfredo Campos García
- 35 Restitución de tierras en Colombia: ¿por qué las solicitudes son tan pocas?**  
Frances Thomson
- 37 Las mujeres indígenas desplazadas en Colombia**  
Gina Escobar Cuero
- 38 Detonantes del desplazamiento interno en Guatemala**  
Sindy Hernández Bonilla
- 40 La protección se queda corta: el nuevo programa de migración de Perú para los venezolanos**  
Nicolas Parent
- 42 La protección en ausencia de legislación en Trinidad y Tobago**  
Rochelle Nakhid y Andrew Welch
- 44 La erradicación de la apatridia en América**  
Juan Ignacio Mondelli
- 47 Reasentamiento de refugiados extrarregionales en Sudamérica: la experiencia palestina**  
Marcia Vera Espinoza
- 50 El desplazamiento venezolano: un desafío para Brasil**  
Helisane Mahlke y Lilian Yamamoto
- 51 El futuro del programa de reasentamiento brasileño**  
Thais Silva Menezes y Stylianos Kostas
- 52 Visados y certificaciones académicas: refugiados sirios en Brasil**  
Gilberto M A Rodrigues, José Blanes Sala y Débora Corrêa de Siqueira
- 54 Los refugiados sirios en Uruguay: un tema incómodo**  
Raquel Rodríguez Camejo
- 56 Medir la integración local en Ecuador**  
Santiago Cordova y Peter Janssen
- 58 La Guía de la CRM: una nueva herramienta de protección para el desplazamiento transfronterizo inducido por desastres en las Américas**  
Walter Käelin y David Cantor
- 62 El desplazamiento inducido por desastres en el Caribe y el Pacífico**  
Mo Hamza, Ida Koch y Malte Plewa
- 65 ¿Hacia un acuerdo regional sobre desplazamiento ambiental?**  
Erika Pires Ramos, Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville, Lilian Yamamoto y Diogo Andreola Serraglio
- 67 ¿Podría la ciudadanía latinoamericana ser una cuarta solución duradera?**  
Valeria Llamas

## Artículos generales

- 69 Lograr que el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados se vuelva una realidad**  
Manisha Thomas
- 73 Por un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento**  
Xavier Devictor
- 75 La función de la ASEAN en la crisis de los refugiados rohinyás**  
Richa Shivakoti
- 78 Refugiados en las ciudades: experiencias de integración**  
Karen Jacobsen
- 80 La Directriz no.9 de Canadá: ¿mejora la evaluación de solicitudes relacionadas con la OSIEG?**  
Moira Dustin y Nuno Ferreira

### Foto de portada

Alfredo\*, 24 años, de El Salvador, trabaja en una granja en el asentamiento de refugiados del Valle de la Paz en el centro de Belice. Su madre huyó de El Salvador y solicitó asilo en Belice junto con sus hijos después de que su marido fuera asesinado por miembros de una banda criminal. Los hermanos menores de Alfredo estudian en una escuela cercana, mientras que los mayores trabajan en la agricultura y cultivan maíz y frijoles para llevar comida a casa. El Valle de Paz fue fundado en 1982 para proporcionar un refugio seguro a los refugiados que huyen de las guerras civiles de la región.

\*Se ha cambiado el nombre por motivos de seguridad • ACNUR/Daniele Volpe



## Prólogo: Solidaridad regional y compromiso con la protección en Latinoamérica y el Caribe

Filippo Grandi

**En una época en la que más de 65 millones de personas en todo el mundo son desplazadas forzadamente, Latinoamérica y el Caribe ofrecen ejemplos de buenas prácticas en una región que mantiene su compromiso a largo plazo de proteger a quienes lo necesiten.**

Si observamos el panorama global de las situaciones de desplazamiento prolongadas y de las que se están desarrollando ahora, Latinoamérica y el Caribe pueden parecer un refugio relativamente seguro, alejado de los recientes desplazamientos masivos causados por la persecución, el conflicto y la violencia. Lamentablemente, y como he observado personalmente durante mis últimas visitas a la región, no es el caso.

En el Norte de Centroamérica (NCA), las bandas organizadas cometen actos de violencia atroces; en Venezuela la población se enfrenta a la inestabilidad social y política y a graves limitaciones en el acceso a los servicios básicos; en determinadas zonas de Colombia algunos grupos armados siguen operando con impunidad a pesar del reciente acuerdo de paz. Estas circunstancias llevan a la gente a trasladarse a otras zonas del país o a emprender travesías peligrosas de camino a los países vecinos o más allá, para lo que a menudo recurren a los servicios de contrabandistas sin escrúpulos en su búsqueda de seguridad. Los solicitantes de asilo de Haití y Cuba, y un número cada vez más mayor de personas que llegan de fuera de la región (incluso de países de Asia y África) completan la foto.

La cifra de solicitudes de asilo presentadas en Latinoamérica y el Caribe es cada vez mayor y ya son casi 100 000 personas las que están actualmente a la espera de recibir el fallo sobre su solicitud de asilo. Esta ha sido la tendencia constante en los últimos años que ha ido ejerciendo presión sobre los sistemas de asilo y haciendo que urja encontrar respuestas para ofrecer soluciones y medidas de protección adecuadas. Aparte de las tragedias personales que muchos han sufrido, las personas que se encuentran en tránsito se enfrentan a numerosos retos. Estos tienen que ver principalmente con: una identificación adecuada de sus necesidades de protección, con acceder a la información sobre las alternativas de reasentamiento y los

procedimientos de asilo en un lugar seguro, el acceso a una protección física adecuada en viviendas u otros espacios seguros, un acceso efectivo al asilo u otras modalidades de protección complementaria, poder inscribirse en el censo, el disfrute del libre tránsito y de alternativas a la detención, y con cuestiones relacionadas con la documentación.

### Continuar con la tradición de ofrecer protección

El arraigado compromiso de ofrecer protección a los que huyen en busca de seguridad es algo inherente a los valores de Latinoamérica y el Caribe. Existe una sólida y gran tradición de apertura, solidaridad y humanitarismo. La historia es testigo de muchos ejemplos a este respecto, como el de los refugiados



El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, visita La 72 Hogar-Refugio para Personas Migrantes, México, 2017. [www.la72.org](http://www.la72.org)

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

que huían de la guerra civil española y de las dictaduras portuguesas de los años 30; el de la comunidad judía que huyó de la guerra y del genocidio en Europa antes y durante la Segunda Guerra Mundial; los refugiados palestinos; los que huían de la persecución de algunos gobiernos represivos de Sudamérica en los años 70; y los afectados por las guerras civiles que se produjeron en Centroamérica en la década de los 80.

Esta tradición se perpetúa hasta nuestros días. Se están llevando a cabo esfuerzos coordinados para fortalecer la respuesta de protección a través de la mejora de los sistemas de asilo de la región, reforzando los mecanismos de protección del menor, fomentando unas intervenciones para la protección que tengan en cuenta las cuestiones de género y que se enfoquen con firmeza en la diversidad. Los Estados de Latinoamérica y el Caribe se han comprometido a erradicar la apatridia para 2024 mediante el establecimiento de procedimientos justos y eficientes para la determinación de la condición de apátrida, y la aprobación de leyes internas que garanticen sus derechos a las personas apátridas y ofrezcan soluciones adecuadas a quienes carecen de nacionalidad. La región también ha

sido un laboratorio de soluciones innovadoras como los visados humanitarios concedidos a los refugiados sirios, la adopción de planes de protección alternativos mediante acuerdos de cooperación regional (como las visas MERCOSUR y UNASUR) y el estudio sobre la posibilidad de reubicar a los refugiados utilizando marcos migratorios que tengan en cuenta cuestiones relacionadas con la protección.

La región también ha logrado avances sin precedentes en materia de responsabilidad compartida y en lo que respecta a los mecanismos de cooperación basados en su fuerte tradición solidaria. Casi todos los Estados que la

conforman se comprometieron a aplicar un enfoque global de cara a las corrientes mixtas y al desplazamiento forzado mediante la aprobación de la Declaración y Plan de Acción de Brasil en 2014. Este ambicioso plan tiene por objeto promover el acceso a la justicia y el asilo, reforzar las medidas de protección e idear soluciones para la difícil situación que viven los necesitados, y se revisará a finales de 2017. Para el mundo, este es un importante ejemplo de cooperación regional honesta, transparente y llena de dedicación.

Los Estados de Latinoamérica y el Caribe en su conjunto se han comprometido a dar una respuesta ante la preocupante situación del NCA, mediante una serie de medidas coordinadas acordes a la Declaración de San José de 2016. Además, están actualmente estableciendo un Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS) que hará que sus intervenciones sean más profundas y sostenibles, y que abordará las causas primarias del desplazamiento en el NCA y reforzará la protección y las soluciones para los afectados. Hasta la fecha Honduras, Guatemala, Costa Rica, México, Panamá y El Salvador se han unido a la iniciativa del MIRPS, que ayudará a preparar el Pacto Mundial de 2018 sobre los Refugiados, ya que trabajará con ACNUR para dar respuesta a las peticiones realizadas en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 de que se ofrecieran respuestas a largo plazo para el desplazamiento que fueran mejores, integrales y previsibles.

Abordar el desplazamiento forzado en Latinoamérica y el Caribe constituye un reto muy complejo al que los Estados han respondido con enfoques fundamentados e innovadores que pueden ayudar a conformar respuestas más fundadas en todo el mundo. Los artículos de este número contribuirán a que se entienda mejor esta situación cambiante y aportarán ideas acerca de las buenas prácticas que pueden ayudar a reforzar la protección y a intensificar el progreso hacia las soluciones en la región y fuera de ella.

#### Filippo Grandi

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados [www.unhcr.org](http://www.unhcr.org)

Para obtener más información, le rogamos que contacte con Vicky Tennant, Auxiliar Especial del Alto Comisionado en [tenant@unhcr.org](mailto:tenant@unhcr.org)

1. Los países del Norte de Centroamérica son: El Salvador, Guatemala y Honduras.



ACNUR/Santiago Escobar-Jaramillo

## Las lagunas de protección en México

Andrea Villaseñor y Elba Coria

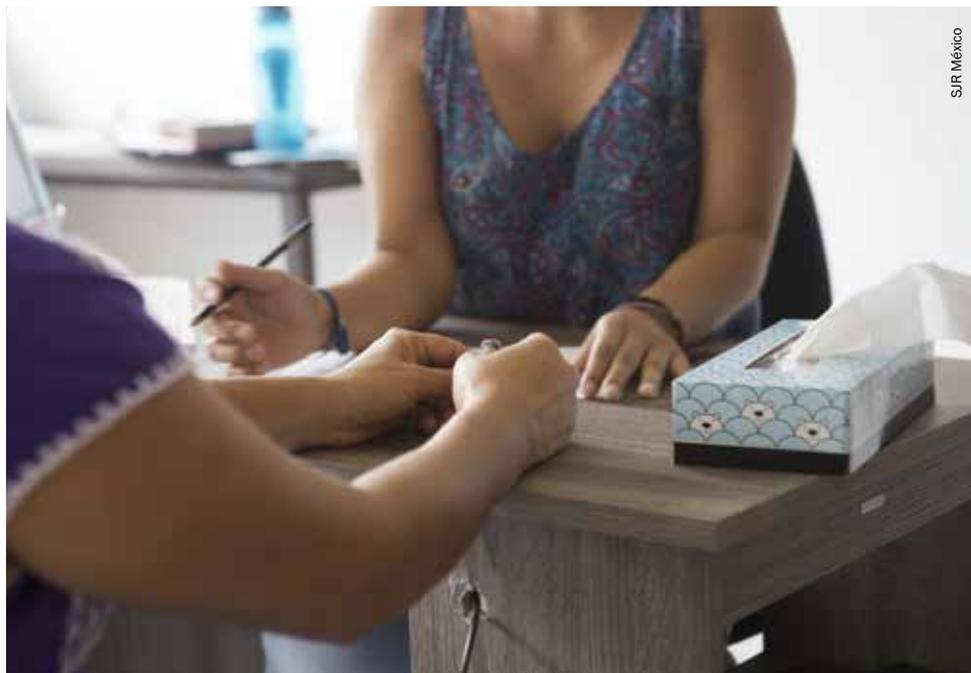
**Siendo México un destino principal —y país de tránsito— para las personas desplazadas por la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica, el gobierno mexicano necesita urgentemente mejorar sus sistemas y procedimientos de asilo si quiere que cumplan su propósito.**

El corredor migratorio entre Centroamérica, México y Estados Unidos es uno de los más grandes del mundo. Según ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, unas 500 000 personas pasan a través de México cada año<sup>1</sup>. Sin embargo, durante al menos una década, se han producido claros cambios en la composición y en las características de los flujos migratorios irregulares hacia México, especialmente en lo que respecta a las causas del desplazamiento en Honduras, El Salvador y, en menor medida, Guatemala.

En la década de los ochenta, la guerra civil y la represión en países como Guatemala y El Salvador provocaron desplazamientos internos y también al extranjero. Algunas personas se exiliaron a países vecinos pero cientos de miles se fueron a Estados Unidos. Con el fin de los conflictos internos en la región en la década de los noventa, el flujo de refugiados

centroamericanos fue reemplazado por grandes cifras de migrantes económicos que huían de la pobreza que continuaba afligiendo a los países de Centroamérica, especialmente a los del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC)<sup>2</sup>: El Salvador, Guatemala y Honduras. Los desastres naturales a gran escala, como el huracán Mitch en 1998 y el terremoto de El Salvador en 2001, generaron más migración a Estados Unidos.

Como respuesta, México estableció una Comisión de Ayuda a Refugiados (COMAR) en 1980, ACNUR abrió una oficina en México en 1982 y, en 1990, este país fundó una Comisión Nacional de los Derechos Humanos. El régimen de los refugiados fue incorporado a la legislación mexicana en 1990 y diez años más tarde ratificó la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados. En 2011 México aprobó también una Ley de Migración y una Ley sobre Refugiados



SJR México

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

y Protección Complementaria (una versión modificada de la que se convirtió en 2014 en la Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político).

### Nuevos perfiles migratorios

Últimamente el número de personas que sale de Honduras y El Salvador por razones puramente económicas ha ido decreciendo mientras que el de las que huyen de la violencia, del crimen organizado y de la persecución ha ido en aumento. Desde 2006, se estima que 150 000 personas han sido asesinadas en El Salvador, una media de más de 50 homicidios por cada 100 000 habitantes al año, más del triple de la tasa de México y diez veces más que la media de Estados Unidos. En 2015 El Salvador registró una tasa de 103 homicidios por cada 100 000 habitantes; Honduras, 57, y Guatemala, 30. El porcentaje de menores de menos de veinte años de edad entre las víctimas de homicidio en El Salvador y Guatemala es el más elevado del mundo y en 2015 las autoridades migratorias mexicanas detuvieron a casi 35 000 adolescentes, de los que casi la mitad no iban acompañados.

En los últimos cuatro años, las solicitudes de asilo en México se han incrementado de 1296 en 2013 a 8788 en 2016, de las cuales 2872 fueron aprobadas y a sus solicitantes se les concedió la condición de refugiado o el asilo. Sin embargo, estas cifras son pequeñas si las comparamos con el número de personas que huye de los países del TNC que son interceptadas y detenidas en México. De 2013 a 2016 más de 520 000 personas de los países del TNC fueron arrestadas, la mayoría de las cuales (517 249) fueron deportadas por las autoridades como consecuencia (bajo el auspicio del Instituto Nacional de Migración, INM)<sup>3</sup>. De unos aproximadamente 51 000 niños y adolescentes migrantes no acompañados con posibles necesidades de protección que llegaron a México desde Centroamérica entre 2013 y 2016, solo el 1,1 % solicitó asilo y únicamente a 230 (0,4 %) se les concedió la condición de refugiado o protección complementaria.

Pese a las recientes mejoras en las tasas de reconocimiento y al compromiso contraído en la Cumbre de las Naciones Unidas sobre los Refugiados y los Migrantes en 2016 de introducir siete acciones concretas para proporcionar un “trato digno y humano a los migrantes y refugiados”, sigue habiendo muchos retos para ofrecer protección a los refugiados en México. Hay una necesidad

inmediata de adoptar medidas para identificar a aquellos que necesitan protección y para ofrecer un acceso oportuno y efectivo a los procesos de determinación de la condición de refugiado, incluido el acceso a la justicia y, en concreto, a la defensa jurídica. México necesita desarrollar también políticas públicas que sean efectivas para asegurar la integración local y para garantizar plenamente los derechos de la población refugiada.

### Medidas de identificación de personas refugiadas

Una consideración fundamental a tener en cuenta en la formulación de políticas públicas es el perfil sociodemográfico de quienes buscan protección. Hasta la fecha, este elemento ha tenido poco o ningún impacto en las acciones emprendidas por la COMAR o el INM para mejorar la provisión de información sobre el derecho al asilo, sobre su alcance o sus mecanismos de acceso.

Aquellos que huyen a México desde El Salvador, Guatemala y Honduras suelen tener un bajo nivel de estudios o son vulnerables a nivel socioeconómico y la información sobre el asilo y cómo solicitarlo sigue siendo escasa y solo se les proporciona a regañadientes. Puede que tengan sus razones pero, al guardarse esta información, obvian el hecho de que la gente que necesita protección tiende a no conocer su derecho a ser reconocida como refugiada. Por lo general, tienen menos formación e incluso pueden ser analfabetos, factores que obstaculizan su plena comprensión de los aspectos legales de la situación en la que se encuentran. Su estatus socioeconómico relativamente bajo incrementa su vulnerabilidad y su sufrimiento. La falta de información sobre su situación es un impedimento para identificar —y abordar— sus necesidades de protección.

### Acceso a los procedimientos de asilo

Las políticas y prácticas migratorias actualmente implementadas por México constituyen una de las principales barreras para acceder a los procedimientos de asilo. Medidas como la detención obligatoria y sistemática de personas en tránsito y la velocidad administrativa con la que se ejecutan las repatriaciones, así como la falta de recursos disponibles para los individuos que deseen buscar protección para no ser retornados, todas interfieren en el derecho a solicitar la condición de refugiado. A este respecto, resulta

esencial tomar medidas para invalidar el discurso oficial de que la gente se encuentra simplemente “en tránsito” a través de México. Este argumento es cada vez más cuestionable e insostenible. El Estado también debe garantizar que los retornos no violen el principio de no devolución. México necesita promover una formación adecuada que además incluya las directrices y los manuales de implementación necesarios para asegurarse de que sus prácticas migratorias y de asilo se ajusten a las normativas internacionales, desarrollando e introduciendo, por ejemplo, alternativas a la detención de los solicitantes de asilo.

### Acceso a la justicia y garantías procesales

La Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político establece estándares de protección y procedimientos claros y adecuados. En la práctica, sin embargo, existen barreras administrativas y operativas que reducen la protección garantizada por la ley y la implementación del derecho a unos procedimientos justos y eficientes, como, por ejemplo, la limitación del acceso a la asistencia jurídica a aquellos individuos detenidos en centros de detención de inmigrantes. Estas barreras obstruyen y limitan el derecho a la

protección como refugiados, lo que a su vez puede poner en entredicho el compromiso del Estado de ofrecerles una protección efectiva.

Además de abordar los fallos que en la actualidad obstaculizan el reconocimiento de la condición de refugiado, México debe también introducir mecanismos eficaces de coordinación interinstitucional con el Instituto Nacional de Migración para facilitar el trámite de regularización una vez que a las personas se las haya reconocido como refugiadas. Y por último, México necesita establecer programas integrales para garantizar que todos los miembros de la población refugiada tengan acceso a derechos como la salud y la educación y favorezcan su integración social y económica.

**Andrea Villaseñor** *subdireccionsjrmex@sjrlac.org*  
Directora de Proyecto, Servicio Jesuita a Refugiados, México <http://en.jrs.net>

**Elba Coria** *elba.coria@ibero.mx*  
Directora, Clínica Jurídica “Alaíde Foppa”,  
Universidad Iberoamericana, México  
[@AfClinica](http://ibero.mx/derecho)

1. UNHCR Fact Sheet. February 2017 [Hoja informativa ACNUR. Febrero 2017] <http://reporting.unhcr.org/node/2536>
2. También conocido ahora como el Norte de Centroamérica.
3. Fuente: Ministerio del Interior - Unidad de Política Migratoria

## Silenciando las críticas en México

Ximena Suárez y Daniel Zapico

**Periodistas y defensores de derechos humanos en México están siendo atacados en un intento de acallar sus críticas. Muchos se ven obligados a huir o corren el riesgo de ser asesinados. Las consecuencias son tanto a nivel personal como social, en su más amplio sentido.**

En el contexto de la violencia generalizada asociada con el crimen organizado en México, los defensores de derechos humanos y los periodistas a menudo se convierten en objetivos específicos. Desde el año 2000, al menos 125 periodistas han sido asesinados en México y otros 21 han desaparecido<sup>1</sup>. Mientras tanto, entre diciembre de 2012 y julio de 2017 al menos 106 defensores de derechos humanos han muerto y 81 han desaparecido. Y, aunque es difícil obtener datos, en 2017 se han reportado 276 ataques contra la prensa, un 23 % más que en 2016<sup>2</sup>.

Denunciar las violaciones de derechos humanos, dar a conocer la corrupción de las autoridades locales o simplemente proporcionar información sobre lo que sucede en ciertas

zonas del país son motivos suficientes para que las personas sean amenazadas, agredidas, asesinadas o hechas desaparecer. Con autoridades que no quieren o no pueden tomar acciones contra las bandas criminales y que hacen caso omiso de las agresiones cometidas por los funcionarios del gobierno, incumbe a los periodistas y defensores de derechos humanos exponer los asesinatos, desapariciones u otros actos criminales. Para evitar que lo hagan, los grupos criminales obligan a algunos periodistas a colaborar con ellos o asumir el riesgo de ser víctimas de agresión. En palabras populares, la oferta es “plata o plomo”.

Este contexto se agrava en muchas ocasiones por la abierta hostilidad de diferentes autoridades hacia los periodistas

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

y los defensores de los derechos humanos, lo que reduce o elimina la posibilidad de buscar protección o apoyo. Además, la impunidad resulta casi absoluta. Sólo hubo tres condenas por ataques contra periodistas entre 2010 y 2016: sólo el 0,15 % de todos los casos investigados por la Fiscalía Especializada en Delitos contra la Libertad de Expresión.

### El desplazamiento de defensores y periodistas

Muchos periodistas y defensores de derechos humanos optan por el silencio, abandonando su trabajo por los derechos humanos, mientras que otros —cuando el riesgo se vuelve insoportable— se ven obligados a trasladarse a otras partes del país o a otros países. Para quienes deciden buscar refugio en otros países, sin embargo, hay barreras adicionales a la protección. El periodista Martín Méndez Pineda, por ejemplo, viajó a El Paso, Texas, y solicitó asilo en Estados Unidos, pero después de pasar cuatro meses en un centro de detención —al cual calificó de “infierno”— durante los cuales se le negó dos veces la libertad condicional, decidió regresar a México a pesar de que era consciente del peligro al que estaba volviendo.

A veces las propias autoridades utilizan la reubicación como una forma de ofrecer protección a una persona en riesgo. El Mecanismo de Protección a Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, creado en 2012 por el gobierno mexicano y que actualmente da protección a 538 personas (342 defensoras de los derechos humanos y 196 periodistas), incluye entre las medidas de protección disponibles la reubicación temporal de la persona quien ha sido amenazada o agredida<sup>3</sup>. Aunque la reubicación puede en ciertos casos constituir una medida necesaria para garantizar la seguridad no debe perderse de vista que se trata de la reacción frente a la incapacidad del Estado para garantizar no sólo el derecho a residir donde se desea sino también el derecho a la libertad de expresión, el derecho (y la necesidad) de la sociedad a estar informada, así como el derecho a defender derechos humanos.

### Consecuencias del desplazamiento

Los impactos del desplazamiento en los periodistas y las personas defensoras de derechos humanos son múltiples. Por ejemplo, el desarraigo y la pérdida de relaciones, fenómeno común en los casos de

desplazamiento forzado, es especialmente acusado en periodistas y defensores, ya que a menudo huyen solos, dejando atrás a su familia. La incertidumbre sobre su posible regreso hace que la integración en su nuevo destino resulte particularmente difícil. Con frecuencia se sienten culpables por poner a sus familias en riesgo o crear dificultades económicas para ellos.

También hay implicaciones sociales más amplias del silenciamiento o el desplazamiento de periodistas y defensores de los derechos humanos. Muchos de los estados de México donde han ocurrido recientes ataques experimentan graves problemas de violencia, presencia de grupos delictivos organizados (incluyendo casos de complicidad entre grupos criminales y autoridades), desapariciones forzadas, desplazamiento interno, despojo de tierras y otras violaciones de derechos humanos. Los periodistas y los defensores de derechos humanos agredidos en los últimos meses se han pronunciado y han informado sobre muchos de estos temas. Además, estos estados tienen antecedentes de violencia contra periodistas y defensores de derechos humanos (que no han sido investigados ni castigados). Incluso en contextos hostiles y peligrosos, los periodistas y defensores realizan importantes trabajos para documentar, denunciar y sacar a la luz noticias y eventos relevantes para la salvaguardia de la población mexicana, la prevención de otras violaciones de derechos humanos, incluyendo el desplazamiento y la protección de derechos<sup>4</sup>.

**Ximena Suárez** [xsuarez@wola.org](mailto:xsuarez@wola.org)

Asociada por México, La Oficina en Washington para Asuntos Latinoamericanos (WOLA) [www.wola.org/es](http://www.wola.org/es)

**Daniel Zapico** [dzapico@ohchr.org](mailto:dzapico@ohchr.org)

Abogado de derechos humanos, actualmente en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) México [www.hchr.org.mx](http://www.hchr.org.mx)

1. Red Nacional de Organismos Civiles de Derechos Humanos “Todos los Derechos para Todos y Todos” (Red TDT) (2017) *La Esperanza no se agota* <http://bit.ly/RedTDT-Esperanza-2017>

2. Article 19 (2017) *Primer semestre de 2017: 1.5 agresiones diarias contra periodistas en México*. <https://articulo19.org/informesemestral2017/>

3. Espacio OSC (2015) *Segundo diagnóstico sobre la implementación del Mecanismo de Protección para Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* <http://bit.ly/EspacioOSC-2015>

4. Véase WOLA ‘Pronunciamiento de WOLA sobre la violencia en contra de periodistas y defensores de DDHH en México’, 7 de septiembre de 2017 <http://bit.ly/WOLA-07092017-es>

## La 72: un oasis en las rutas migratorias de México

Alejandro Olayo-Méndez

Los refugios gestionados localmente a lo largo de las rutas de migración en México proporcionan el alivio y el apoyo que tantos necesitan. Frente a la violencia, las políticas de migración cada vez más estrictas y los obstáculos cotidianos, quienes trabajan en el refugio La 72 se esfuerzan por respetar el sentido de dignidad de las personas mientras cuidan su seguridad.

Era sábado por la noche y todos bailaban. Un grupo de jóvenes utilizó cubos de plástico para una sesión de percusión improvisada. Finalmente, a las 3:40 de la madrugada, todo quedó en silencio. A las 8:30, la vida cotidiana volvió a su curso cuando una

reconocidas como refugiados en México. En los últimos años, las principales rutas que utilizan los migrantes y solicitantes de asilo han presentado un incremento en la violencia, los riesgos y los costos financieros de los usuarios, como resultado de políticas de inmigración

más estrictas, un aumento en el control de las fronteras (tanto en México como en los Estados Unidos) y un aumento en la actividad delictiva a lo largo de las rutas de migración. El aumento en la actividad delictiva es, en parte, el resultado de una superposición de las rutas de migración con las rutas que utilizan los traficantes de drogas y las bandas criminales.

A lo largo de las rutas, ha surgido una red de organizaciones de ayuda humanitaria gestionadas por organizaciones no gubernamentales (muchas de ellas de carácter religioso) para asistir y ayudar a los migrantes, y abogar por ellos. A finales de 2016, había alrededor de 85 organizaciones que ofrecían alimentos, refugio, primeros auxilios y asesoramiento tanto

en materia de derechos humanos como en cuestiones prácticas relacionadas con la salud y la seguridad. La 72 es una de ellas.

### La creación de un espacio humanitario

La 72 se encuentra en el pequeño pueblo de Tenosique en el estado de Tabasco en México, a 58 kilómetros de la frontera mexicana con Guatemala. Los migrantes y solicitantes de asilo llegan a esta ciudad con la esperanza de subirse a un tren de carga como parte de su intento por llegar a los Estados Unidos. Si bien no todos los migrantes que llegan a la ciudad utilizan los servicios de La 72, entre 120 y 140 migrantes se hospedan en el refugio a diario. Aunque la mayoría proviene de



EL refugio La 72.

voz conocida rompió el silencio. “Amigos, levántense. Debemos limpiar”. Era Fray Aurelio, uno de los frailes franciscanos que trabajan en el refugio. Un nuevo día comenzaba en La 72, “Hogar – Refugio para Personas Migrantes”, en el sur de México<sup>1</sup>.

Si bien durante mucho tiempo México fue conocido como un país de emigración, más recientemente se ha convertido en un país de tránsito importante para las personas que abandonan América Central y se dirigen a los Estados Unidos; también es un nuevo país de destino. Una cantidad cada vez mayor de personas que huyen de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica<sup>2</sup> (El Salvador, Guatemala y Honduras) buscan ser

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

Honduras, también hay personas de Guatemala y El Salvador, y ocasionalmente se presentan algunas de América del Sur o países africanos.

Por lo general, las personas llegan a pie, pero si tienen dinero y pueden evitar los controles fronterizos, se trasladan en transporte público. Muchas de ellas sufren robos a manos de las bandas criminales que operan dentro de esos 58 kilómetros entre la frontera y Tenosique. A veces, la violencia alcanza niveles de brutalidad extraordinarios: las mujeres son víctimas de violaciones colectivas y los hombres del grupo son tomados como rehenes a punta de pistola o amenazados con machetes. Dada la presencia de puestos gubernamentales de control fronterizo instalados a lo largo de las principales rutas, los migrantes irregulares se ven obligados a utilizar caminos más peligrosos.

Al igual que muchos otros refugios en México, La 72 surgió de la comunidad local que ayudaba a los migrantes en peligro mucho antes de que establecieran una organización no gubernamental formal (ONG). A principios de la década de 1990, los frailes franciscanos ofrecían todo el alimento y el refugio que estuviera a su alcance en la iglesia local. En 2010, 72 inmigrantes fueron asesinados en San Fernando, Tamaulipas, en el norte de México. Este evento impulsó la decisión de trasladarse a una nueva instalación que pudiera suministrarles mejores servicios a los migrantes, y su nombre conmemoró a las 72 personas fallecidas. En sus comienzos, el refugio apoyaba principalmente a migrantes económicos, pero a medida que los perfiles de quienes pasaban por el refugio iban cambiando, la ayuda se extendió a los solicitantes de asilo.

El objetivo era crear un “espacio humanitario” que proporcionara no solo refugio y asilo (la ley de migración mexicana prohíbe a las autoridades y la policía realizar incursiones o inspecciones en lugares de ayuda humanitaria), sino también un lugar donde los migrantes pudieran sentirse dignificados y apoyados. En primer lugar, los migrantes son seres humanos que merecen respeto y apoyo frente a un sistema injusto y violento que los obliga a abandonar sus países de origen.

*“Estos lugares son como un oasis a lo largo de la carretera. Sin ellos, nuestro viaje sería casi insoportable”.* (Migrante hondureño)

Al principio, el refugio contaba con un pequeño personal y las instalaciones eran básicas. A comienzos de 2016, el refugio

contaba con un equipo de ocho personas y un grupo de voluntarios de áreas locales, así como de otras partes de México, Europa y otros países desarrollados. Médecins Sans Frontières, Asylum Access, la Cruz Roja, la Agencia de la ONU para los refugiados y varias ONG mexicanas proporcionan servicios específicos en el refugio tanto a migrantes económicos como a solicitantes de asilo. Ahora, el refugio también cuenta con un proyecto para menores no acompañados y un programa para personas LGBTIQ<sup>3</sup>, y proporciona asesoramiento legal para aquellos que buscan asilo. Las instalaciones del refugio también se ampliaron, y ahora ofrecen espacios separados para los menores no acompañados, las mujeres y las personas LGBTIQ.

El refugio tiene una política de “puertas abiertas” porque sus miembros no desean que se asemeje a un centro de detención ni a una prisión. En La 72, los migrantes pueden entrar y salir con total libertad. Algunos migrantes descansan en el refugio, mientras que otros van a la ciudad a buscar empleo o a mendigar, con el fin de reunir dinero para continuar sus viajes. La presencia de los migrantes crea grandes tensiones en la comunidad local. Si bien algunos lugareños apoyan generosamente al refugio, otros dicen que genera problemas sociales como robos, acosos y abusos sexuales. Nunca ha sido sencillo manejar las tensiones con la comunidad, así como con las autoridades locales, federales y de migración. Siempre surgen nuevos desafíos. Uno de esos desafíos es seguir abogando por los migrantes y los refugiados mientras se les da a sus necesidades y circunstancias. Otro de los retos es continuar trabajando con la comunidad y las autoridades locales para fomentar la hospitalidad y el respeto por los derechos humanos.

En La 72, todos los sábados por la noche son una fiesta, pero cada día es una batalla por apoyar a los migrantes y a los refugiados que buscan justicia, seguridad y la oportunidad de una vida digna.

**Alejandro Olayo-Méndez, SJ**  
[alejandrolayomendez@campion.ox.ac.uk](mailto:alejandrolayomendez@campion.ox.ac.uk)

Sacerdote católico jesuita. Actualmente, estudia para obtener un doctorado en Desarrollo Internacional en la Universidad de Oxford.

1. [www.la72.org](http://www.la72.org)
2. También conocido ahora como el Norte de Centroamérica.
3. Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer.

## El estado de Michoacán en México: las corrientes migratorias mixtas y los enlaces transnacionales

Xóchitl Bada y Andreas E Feldmann

**En un contexto de violencia incesante en México, se están reconfigurando los patrones de migración tradicionales del corredor norteamericano.**

La gran cantidad de migrantes que desde hace tiempo intentan llegar a Estados Unidos (EEUU) para mejorar su seguridad económica se ha visto aumentada por los miles de desplazados forzosos que huyen de la violencia y de la inseguridad en México<sup>1</sup>. Las rígidas distinciones entre las migraciones forzadas y las voluntarias se están difuminando a medida que la gente sufre la amenaza de la violencia, la falta de perspectivas económicas y la degradación ambiental que hacen que en sus lugares de origen no puedan proteger sus derechos fundamentales. ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, ha anunciado que ha tenido lugar un importante aumento del número de solicitudes de asilo por parte de ciudadanos mexicanos en EEUU, de 3669 en el año 2000 a 14 643 en 2016, pese a las bajas tasas de aceptación de este país<sup>2</sup>.

Una cuestión fundamental para entender las configuraciones actuales de los movimientos de la población en México tiene que ver con la manera en la que la violencia está influyendo en las decisiones de la gente de trasladarse a otros lugares y con cómo eligen sus destinos. Además de buscar refugio en México o de solicitar asilo en el extranjero, la inmensa mayoría de las redes migratorias que ya llevan tiempo establecidas ofrecen una tercera posibilidad a las personas

afectadas por la violencia: cruzar a EEUU con o sin documentación. Para estudiar este movimiento transnacional, examinamos el caso del estado mexicano de Michoacán.

### Violencia y desplazamiento en Michoacán

Michoacán está afectado de lleno por la violencia relacionada con el narcotráfico debido a la aparición de varias organizaciones criminales importantes. Gracias a su riqueza y su gran capacidad de coacción, los cárteles de la droga se han infiltrado en la economía y el débil gobierno del país es incapaz de detener este proceso. Michoacán también ha sido testigo de la rápida expansión de las milicias de autodefensa que surgieron como reacción ante el crimen organizado. Miles de michoacanos (naturales de Michoacán) se han visto obligados a exiliarse a campamentos improvisados en las afueras de las ciudades, mientras que el Estado —menoscabado por poderosos actores no estatales— no ha podido o no ha querido ofrecer asistencia y protección a esas personas desplazadas internas.

Michoacán se enfrenta además al reto de intentar asistir y reintegrar a miles de migrantes que regresan de EEUU por culpa del desempleo o que han sido deportados de Estados Unidos tras haber sido condenados por delitos o por falta de documentación. Bajo la actual administración presidencial, el Departamento de Seguridad Nacional estadounidense ha implementado con éxito una política basada en la táctica del miedo para animar a miles de inmigrantes indocumentados a regresar voluntariamente en vez de arriesgarse a tener que cumplir penas privativas de libertad obligatorias si Inmigración y la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude les pillan sin papeles. Dichos retornados a veces intentan establecerse en ciudades más grandes de Michoacán donde tienen redes sociales, en busca de mejores oportunidades laborales. Otros regresan a sus localidades de origen y se van a vivir con familiares donde, con frecuencia, se encuentran con escasas oportunidades laborales, con la ausencia de



Ruben Figueroa/Movimiento Migrante Mesoamérica

Migrantes en tránsito, México

octubre 2017

[www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe](http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe)

políticas de integración y con situaciones de violencia que les empujan a mudarse de nuevo<sup>3</sup>.

### Elegir un destino

Michoacán tiene una larga tradición de migración internacional. La presencia de michoacanos en EEUU data de principios del siglo XX, cuando miles de hombres migraron al norte para trabajar en la agricultura. En los años 60 las mujeres y los niños se unieron a esta corriente migratoria. La presencia de estos migrantes resultó fundamental a la hora de crear una comunidad transnacional con unos lazos económicos, culturales y políticos fuertes, y para que hubiera un constante flujo de movimiento entre Michoacán y varias ciudades de EEUU como Chicago, Dallas y Los Ángeles. En 2014, el estado de Michoacán recibió 2200 USD millones en remesas familiares, la mayor cantidad recibida por cualquier estado mexicano. Esto representa el 10 % del Producto Interior Bruto (PIB) anual del estado y es dos veces el valor de sus exportaciones.

Políticamente, Michoacán se identifica como un estado binacional. El Gobernador y otras autoridades viajan con regularidad a EEUU para mantener y profundizar sus lazos con la diáspora de Michoacán. Por su parte, los michoacanos que se encuentran en EEUU regresan a menudo a su lugar de origen y se mueven para hacer presión e interactuar con las autoridades regionales y con las comunidades en lo que respecta al estatus migratorio y a las condiciones de vida para los mexicanos en Estados Unidos. El estado cada año organiza un foro binacional (Foro Binacional del Migrante) en el que las autoridades regionales y una plétora de organizaciones de México y EEUU se reúnen para debatir acerca de problemas y retos como la ayuda del gobierno a los retornados, el apoyo a programas de creación de empleo, sanidad y educación, el desarrollo de proyectos de infraestructuras, y medidas para mejorar la seguridad de los migrantes. Estas cuestiones son relevantes tanto para los migrantes económicos como para los forzados.

El que sea poco probable que reciban asistencia y protección en México, el temor a convertirse en objetivos aunque se hayan trasladado internamente, la existencia de redes transnacionales ya establecidas y la perspectiva de encontrar mejores oportunidades en el norte son los argumentos en los que se apoya la decisión de buscar protección cruzando la frontera entre México y EEUU a pesar de que se carezca de documentación como

migrante. Para estudiar este fenómeno llevamos a cabo entrevistas y encuestas con las autoridades, con representantes de la sociedad civil, con estudiosos y con migrantes<sup>4</sup>.

Como aprendimos en nuestras visitas a Michoacán y en las entrevistas con los migrantes en Chicago, la gente deja su comunidad de la manera más discreta posible, intentando no ser detectada por los actores violentos y depositando su confianza en las redes —capital social— que ya existen para conseguir protección. Los que tienen la suerte de tener familiares o amigos cercanos en EEUU a menudo reciben un apoyo vital (dinero, financiación para el visado, información, alojamiento) que les permite viajar a EEUU y llegar hasta allí, encontrar un trabajo y adaptarse a sus nuevas vidas.

Aunque las condiciones en EEUU para los migrantes mexicanos —tanto económicos como solicitantes de asilo— se han deteriorado de manera significativa desde la crisis económica de 2008 y por las últimas políticas implementadas por la administración de Trump, nuestras entrevistas señalaron que muchos de los que temían por sus vidas en México preferían enfrentarse a la incertidumbre y el peligro en EEUU antes que quedarse en Michoacán. Una cultura migratoria asentada desempeña un papel enorme a la hora de facilitar este movimiento ya que, para muchos michoacanos, migrar forma parte integral de su educación.

Las actuales circunstancias suponen enormes retos a la hora de recopilar datos, lo que dificulta la tarea de rastrear los trayectos de los migrantes. No solo los migrantes que se exilian son reacios a hablar sino también los funcionarios del Gobierno de México y de EEUU, quienes temen en convertirse en objetivos de organizaciones criminales relacionadas con el narcotráfico. La dificultad de obtener información aumenta debido a que las autoridades mexicanas no pueden ser vistas ofreciendo información que confirme el aumento del éxodo de sus ciudadanos a EEUU, ya que eso significaría claudicar ante los cárteles de la droga.

Las autoridades estatales federales y de Michoacán, incluida la de los servicios de la Comisión Ejecutiva Federal de Atención a Víctimas y la Secretaría del Migrante de Michoacán, reconocen que la migración forzada es un problema pero no son conscientes exactamente de sus dimensiones ni de sus conexiones transnacionales, y carecen de las

políticas necesarias para coordinar la asistencia a los afectados. Aun en el actual contexto de violencia de México, casi no existen programas gubernamentales para ayudar y proteger a los desplazados internos<sup>5</sup>. La reacción de la sociedad civil también ha sido lenta. Del mismo modo, los representantes de la sociedad civil migrante en Michoacán apenas pueden ofrecer pruebas que aporten información sobre los que han migrado al norte y su capacidad de investigación se ve impedida por la falta de recursos y el miedo a las represalias.

Dado el apremio que sufren miles de michoacanos desarraigados, corresponde a las autoridades mexicanas, tanto federales como estatales, implementar medidas concretas para asistir y proteger a esta población, especialmente a los más vulnerables. Como mínimo, entre estas medidas deberían incluirse: abrir refugios en los que las víctimas pudieran recibir ayuda básica y asistencia médica y estar a resguardo; reforzar los mecanismos existentes para denunciar las violaciones de los derechos humanos y otros delitos; crear un registro nacional de personas desplazadas; y, en la medida de lo posible, desarrollar también mecanismos para ayudar a las víctimas a regresar a sus comunidades y para promover otras soluciones duraderas. La comunidad

internacional, por su parte, debería ofrecer apoyo financiero y técnico para aumentar la capacidad del estado mexicano de enfrentarse a esta creciente crisis humanitaria.

Xóchitl Bada [xbada@uic.edu](mailto:xbada@uic.edu)

Profesora adjunta

Andreas E Feldmann [feldmana@uic.edu](mailto:feldmana@uic.edu)

Profesor adjunto

Programa de estudios americanos y latinos, Universidad de Illinois en Chicago [www.uic.edu](http://www.uic.edu)  
Los autores desean dar las gracias a Cristina Correa por su ayuda en la preparación de este artículo.

1. Albuja L (2014) "Violencia criminal y desplazamiento en México", *Revista Migraciones Forzadas* no. 45 [www.fmreview.org/es/crisis/albuja](http://www.fmreview.org/es/crisis/albuja)
2. ACNUR, Estadísticas de población 2017 [http://popstats.unhcr.org/en/asylum\\_seekers](http://popstats.unhcr.org/en/asylum_seekers)
3. Entrevista personal con un miembro de la plantilla de la Secretaría del Migrante de Michoacán. Morelia, diciembre de 2016.
4. Esta información fue complementada por fuentes secundarias como informes gubernamentales, intergubernamentales y de ONG, declaraciones juradas de solicitantes de asilo y trabajos académicos.
5. Rubio Diaz-Leal L (2016) "Internal displacement in Mexico: a debate on concepts, statistics and State responsibility", en Cantor D J y Rodríguez-Serna N (Eds) *The New Refugees: Crime and Displacement in Latin America* [Los nuevos desplazados: crimen y desplazamiento en América Latina], Londres: Institute of Latin American Studies.

## La violencia criminal en Honduras como detonante del desplazamiento

Suzanna Nelson-Pollard

**Cada día el Triángulo Norte de Centroamérica siente el impacto de la violencia, uno de los principales detonantes del desplazamiento aunque su propia naturaleza entorpezca su identificación y haga que sea difícil llegar a aquellos que necesitan protección. Honduras es actualmente un estudio de caso en el proceso del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés) y supone una oportunidad de aprender de lo que se hace y lo que no en uno de los países afectados de la región.**

Con unos niveles de homicidios en la región comparables a los de los peores conflictos armados del mundo<sup>1</sup>, las bandas y grupos criminales representan la nueva cara de la violencia organizada en Latinoamérica. Para muchas personas es normal tener un familiar o un amigo cercano que haya sufrido un secuestro, atraco, robo, extorsión, violencia sexual o asesinato, y en algunos países el nivel y la gravedad de la violencia son perfectamente comparables con los de los conflictos originados a raíz de las insurgencias de décadas anteriores.

Están aumentando los esfuerzos por parte de algunos Estados, organismos de ayuda internacional y actores no gubernamentales para responder ante las violaciones perpetradas por las bandas y grupos criminales, aunque las personas desplazadas todavía no están obteniendo la protección que necesitan. Un primer paso a la hora de eliminar barreras en el acceso a la protección sería asegurarnos de que se asume que la violencia y la persecución son los detonantes primarios del desplazamiento forzado en el Triángulo Norte

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

de Centroamérica (TNC)<sup>2</sup>. El siguiente paso sería que los Estados fueran más efectivos a la hora de llegar hasta las comunidades desplazadas y de identificar a aquellas personas que tienen necesidades de protección concretas.

Un alentador avance en la pugna por el aumento del reconocimiento de la situación llegó en 2017 cuando Honduras anunció que sería uno de los países estudio de caso para el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés), un proceso liderado por ACNUR para aportar información al Pacto Mundial sobre los Refugiados. Numerosos países de la región anunciaron entonces su intención de convertirse en estudios de caso, permitiendo la colaboración en una respuesta verdaderamente regional al desplazamiento en el triángulo norte. La participación de la región del TNC en el proceso del CRRF ofrece la oportunidad de abordar un contexto con diferentes circunstancias y necesidades a partir de esas situaciones tradicionales de los refugiados. Dado que la violencia de bandas criminales como detonante del desplazamiento sigue creciendo por todo el mundo, hay implicaciones trascendentales para otras regiones sobre lo que se está haciendo o no en Honduras.

#### Marco de Respuesta Integral para los Refugiados

(CRRF, por sus siglas en inglés) es el nombre que se ha dado a los dos primeros anexos de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes adoptada en septiembre de 2016. El CRRF promueve un enfoque sostenible que une la acción humanitaria con la asistencia para el desarrollo en situaciones que implican movimientos de refugiados a gran escala, y se centra en numerosas acciones y mejores prácticas en cuatro áreas: recepción y medidas de admisión; apoyo para las necesidades inmediatas y en curso; apoyo para los países de acogida; y aumento de las oportunidades de aplicar soluciones duraderas. Numerosos países han accedido a ser estudios de caso para el CRRF; lo aprendido de las experiencias de esos países servirá de base para preparar el Pacto Mundial sobre los Refugiados a tiempo para la Asamblea General de las Naciones Unidas de 2018<sup>3</sup>.

#### Acceder a los desplazados internos

Honduras es el único país del TNC que ha reconocido públicamente el fenómeno del desplazamiento interno y está trabajando para adoptar una legislación nacional para prevenirlo y para proteger y asistir a los desplazados internos, la primera de su clase en

la región. Sin embargo, en toda la región, los Estados, los organismos de ayuda internacional y las organizaciones no gubernamentales (ONG) sólo ahora están empezando a entender el pleno alcance del desplazamiento interno en ella. Al contrario de lo que ocurre con otras situaciones de desplazamiento más visibles, como la del conflicto sirio, la gente que huye de la violencia criminal a menudo trata de pasar desapercibida. El acceso a los datos está mejorando ya que se han realizado encuestas en Honduras y El Salvador pero solo cubren la situación parcialmente. Un estudio de 2014 halló 174 000 desplazados internos en Honduras pero solo abarcaba 20 de sus 290 municipios<sup>4</sup>. Basándose en este estudio, el Observatorio de Desplazamiento Interno extrapoló que esta cifra habría aumentado a 190 000 desplazados internos en 2016. El Consejo Noruego para los Refugiados (NRC, por sus siglas en inglés) ha llevado a cabo sus propias encuestas para encontrar a los menores que han abandonado la escuela en las zonas afectadas por la violencia extrema, y ha hallado pruebas sólidas de que las cifras actuales de personas afectadas son más elevadas que las estimadas por el gobierno.

Los gobiernos y las ONG a menudo hablan de la “invisibilidad” del desplazamiento interno en el triángulo norte, sobre todo porque los desplazados internos tienden a mantener un perfil bajo para evitar que sus perseguidores les sigan y no se inscriben en ningún registro oficial porque no se fían. Los que trabajan directamente con las comunidades afectadas, como el NRC, saben que esta invisibilidad significa que es muy difícil llegar a dichas comunidades. Los Estados a menudo no tienen control sobre las zonas afectadas por la violencia de las bandas criminales y no pueden o no quieren proveer los servicios básicos a las comunidades que viven allí. Para los trabajadores humanitarios, negociar con bandas criminales para garantizar un acceso a las personas desplazadas vulnerables supone entrar en un territorio desconocido. Algunas organizaciones como el NRC han conseguido acceder gracias a cuidadosas negociaciones pero este acceso depende de muchos factores que podrían cambiar al instante. En mayo de 2017 el NRC ofreció asistencia humanitaria a 200 personas que acababan de ser desplazadas de sus hogares en San Pedro Sula, en Honduras, debido a un aumento de las guerras entre bandas criminales. Se podría haber hecho más si el gobierno y otros



Unión Europea / ECHO / Aragón, 2016

La colonia Villa Cristiana de Tegucigalpa, Honduras, está controlada por el grupo armado Mara 13, que no permite que los niños asistan a la escuela en la colonia de al lado.

actores humanitarios no hubiesen puesto trabas al acceso a la población afectada<sup>5</sup>.

### Identificar los casos de protección

Al mismo tiempo que consiguen un mejor acceso a las personas desplazadas internas, los Estados también deberían mejorar los métodos que utilizan para identificar las necesidades de protección. Los gobiernos del TNC constantemente declaran que solo un 5 o 10 % de toda la gente que deja su país lo hace por razones relacionadas con la violencia<sup>6</sup>, y que el 90-95 % restante se marcha por razones económicas o para reencontrarse con sus familias. Mientras tanto, los estudios realizados por las agencias de la ONU y por las ONG revelan unas cifras increíblemente diferentes que demuestran que entre el 40 y el 60 % de los niños, adolescentes y mujeres encuestados se marcharon por razones relacionadas con la violencia<sup>7</sup>.

Es posible que la violencia generalizada haya llegado a estar tan normalizada que muchos de los cientos de miles de desplazados en toda la región no la identifiquen inmediatamente como la primera causa de su desplazamiento. La disparidad en las estadísticas, sin embargo, puede explicarse en parte por las condiciones en las que se identifican los casos de protección y se recopilan los datos. Las cifras del gobiernos del TNC que registran el desplazamiento transfronterizo proceden de entrevistas

mantenidas en los centros de recepción de deportados que procesan a las personas que han sido devueltas desde Estados Unidos y México. Aunque en los últimos años el gobierno hondureño ha mejorado significativamente las condiciones de estos centros de recepción, que ahora ofrecen asistencia inmediata y espacios amigables para los niños, siguen siendo lugares inadecuados para recolectar los complejos y personales datos sobre las motivaciones para abandonar su país. Las entrevistas a menudo se realizan en espacios en los que no se dispone de la privacidad necesaria para divulgar información sensible, por ejemplo, sobre abusos, violencia o temor de ser perseguido por una banda criminal. Los empleados del gobierno (que en algunos casos son voluntarios) llevan a cabo las entrevistas pero a menudo carecen de formación suficiente para identificar los datos de protección.

Décadas de violencia y de corrupción estatal han erosionado la confianza en el sistema, por lo que hay pocos incentivos para confiar en los funcionarios del Estado cuando se necesita buscar protección. Bajo el pretexto de que la mayoría de la gente quiere salir del centro de recepción cuando antes, las autoridades hondureñas hacen que los deportados pasen rápidamente por registro y por los chequeos médicos y psicológicos, y por las entrevistas de entrada, y les dan algo de comida —todo ello en el espacio de

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

una hora— antes de subirlos a un autobús que los lleve a la zona urbana más cercana.

Estas circunstancias no van a hacer que la gente se anime a denunciar sus, a menudo, complejas y traumáticas razones originales para abandonar el país ni a decir nada de los abusos contra los derechos humanos que puedan haber sufrido durante su huida. En muchos casos los retornados también saben que la capacidad del gobierno de ofrecer una solución real a su caso es limitada (como vías de derivación u oportunidades de reasentamiento) y que incluso su capacidad de realizar un seguimiento sobre casos individuales es escasa. Dado que a poca gente se le concede protección internacional contra la violencia de las bandas criminales, las personas desplazadas ven poco valor en solicitar asilo a su llegada a sus países de destino. Además, indican los motivos económicos como su principal razón para hacer el viaje al norte para demostrar que tienen intención de trabajar y de contribuir? Asimismo, ¿declaran la reagrupación familiar como la razón de su viaje para demostrar así que disponen de una red de apoyo en el país de destino?

En los países de destino a mucha gente le hacen elegir entre firmar su propia orden de deportación para enviarla de vuelta a casa o enfrentarse a una larga condena de detención mientras se procesa su caso. Tanto en el país de destino como a su retorno, a menudo es más fácil para los individuos declarar que abandonaron el país en busca de oportunidades económicas o de reagrupación familiar para que las autoridades les dejen en paz y puedan volver a intentar hacer el viaje de nuevo.

### Aprovechar el proceso del CRRF

A lo largo del TNC hay una fundamental falta de conocimiento de los factores de atracción y de expulsión del desplazamiento, y del papel que la violencia juega en los viajes de muchos. Las organizaciones humanitarias deben reconocer esta laguna en el conocimiento de los detonantes y el fracaso que le acompaña a la hora de identificar a las personas que necesitan protección. También deben preguntarse a sí mismas si la ley, las políticas y los programas desarrollados para proteger y asistir a las personas desplazadas en contextos de conflicto como el de Siria o la República Democrática del Congo deberían aplicarse igualmente a estos supuestos de violencia criminal, o si son necesarias otras soluciones y enfoques.

El proceso del CRRF en Honduras es una oportunidad para abordar estas cuestiones y, en última instancia, para proteger a las personas desplazadas internas y a través de las fronteras. ACNUR y algunas ONG, como el Consejo Noruego para los Refugiados, están recopilando actualmente recomendaciones para la acción de los Estados, las personas desplazadas, las organizaciones civiles de carácter social, las confesiones religiosas y las comunidades locales. En octubre de 2017, los Estados del TNC y la región en general se reunirán en Honduras para definir y adquirir unos compromisos para una colaboración y unos mecanismos de protección más fuertes, y para decidir sobre un Marco Integral de Protección y Soluciones para las Américas. Este proceso debe traducirse en un compromiso sostenible de los actores humanitarios y de desarrollo, un mayor reparto de las responsabilidades promovido por los Estados a través de estructuras nacionales de protección reforzadas y un drástico aumento de las vías legales para los que lo necesitan. Los actores de todo el TNC deberán identificar y reconocer el papel de la violencia como detonante del desplazamiento, y aprovechar la oportunidad de actuar ahora y de marcar una diferencia real para la gente que necesita protección urgentemente.

Suzanna Nelson-Pollard

*suzanna.nelson-pollard@nrc.no*

Asociada de programa, Equipo de Política Humanitaria, Consejo Noruego para los Refugiados, Ginebra. [www.nrc.no](http://www.nrc.no)

1. Véase Cantor DJ “La violencia de las bandas criminales como causa de la migración forzada en el Triángulo Norte de Centroamérica” en Cantor DJ y Rodríguez Serna N (Eds) (2016) *Los nuevos desplazados: crimen y desplazamiento en América Latina*, pp. 27-45.
2. También conocido ahora como el Norte de Centroamérica.
3. [www.unhcr.org/uk/comprehensive-refugee-response-framework-crrf](http://www.unhcr.org/uk/comprehensive-refugee-response-framework-crrf) Véase también el artículo de Manisha Thomas en este número.
4. Estudio realizado por la Comisión Interinstitucional hondureña para la Protección de las Personas Desplazadas por la Violencia con el apoyo de ACNUR y del Servicio Conjunto de Elaboración de Perfiles de Desplazados Internos. [www.internal-displacement.org/countries/honduras](http://www.internal-displacement.org/countries/honduras)
5. Véase *Revista Migraciones Forzadas* no. 37 (2011) “Grupos armados no estatales y desplazamiento” [www.fmreview.org/es/no-estatales](http://www.fmreview.org/es/no-estatales)
6. Estadísticas citadas en los debates con las autoridades hondureñas en noviembre de 2016, y en las declaraciones públicas realizadas por los funcionarios guatemaltecos en las Consultas Mundiales sobre Migración en mayo de 2017.
7. Véase, por ejemplo, ACNUR (2014) *Arrancado de Raíz* [www.acnur.org/donde-trabaja/america/mexico/arrancados-de-raiz/](http://www.acnur.org/donde-trabaja/america/mexico/arrancados-de-raiz/) También: ACNUR (2014) *Niños en Fuga* [www.unhcr.org/56fc27037](http://www.unhcr.org/56fc27037)

## Factores que influyen en la toma de decisiones de las personas que huyen de Centroamérica

Vickie Knox

**Las entrevistas con personas que han huido de la violencia en Centroamérica revelan qué ha influido en su decisión antes y durante su exilio.**

A finales de 2015, realicé entrevistas con centroamericanos alojados en un refugio en Ciudad Ixtepec, una localidad del sur de México, y con salvadoreños que habían sido deportados desde México y que ahora se encontraban en un centro para retornados en Santa Tecla, El Salvador. Todos habían huido del Triángulo Norte de Centroamérica (TNC)<sup>1</sup> debido a la violencia criminal y a la inseguridad. Las entrevistas revelan algunas de las razones que llevaron a la gente a exiliarse y ofrecen una imagen clara, en primer lugar, de la razón por la que la huida interna no siempre es una opción viable y, en segundo lugar, de cómo el conocimiento del derecho de asilo influye en las decisiones tomadas durante la huida<sup>2</sup>.

Los entrevistados habían experimentado niveles de riesgo ligeramente distintos, según los diferentes tipos de amenaza que habían sufrido y el punto en el que escaparon y esto, al parecer, dio lugar a distintos patrones de movilidad<sup>3</sup>. Algunos de los incidentes que habían experimentado suponían un riesgo inmediato; entre ellos, intento de asesinato, agresiones físicas graves y amenazas firmes de muerte. Otros suponían un riesgo inminente, como las amenazas de que una persona resultaría asesinada si se negaba a hacer algo o si no lo conseguía, como unirse a una banda criminal o pagar por una extorsión. Las amenazas firmes de muerte o el intento de asesinato provocaron huidas de emergencia para escapar de un peligro inmediato aunque la gente también optó por abandonar su país como táctica de evasión para evitar el peligro inminente de sufrir represalias y ser víctima de la violencia: “Las bandas criminales quieren que trabaje con ellas. Mi familia dice que no es seguro para mí que me quede allí”<sup>4</sup>. Otros han tomado decisiones preventivas para evitar futuros riesgos.

### Por qué las migraciones internas fracasan o no se intentan

La situación general de inseguridad en el TNC implica que la reubicación interna en su propio país no es una opción viable

para mucha gente en peligro. El fracaso del Estado a la hora de ofrecer protección o reasentamientos da lugar a reubicaciones internas que resultan precarias y, a menudo, infructuosas, y la ausencia de una presencia estatal efectiva ha permitido que los actores no estatales usurpen el control territorial y actúen con impunidad en toda la región. Personas procedentes de los tres países que conforman el TNC y que se desplazaron internamente antes de abandonar su país han declarado que experimentaron los mismos problemas y la misma inseguridad tras su reubicación interna y que, por eso, migraron fuera.

Aquellos que habían huido de peligros inmediatos, como un intento de asesinato, denunciaron que habían sufrido más amenazas e inseguridad personal tras su exilio interno a causa de las redes de comunicación de las bandas criminales. “Es lo mismo en todas partes y saben adónde vas. Es mejor abandonar el país”. Las personas que se encontraban en peligro inminente también expresaron la futilidad de su reubicación interna. Un desplazamiento interno, a menudo, no es suficiente debido al alcance de los grupos criminales y sus amplias redes de comunicación. La gente tomó expresamente la decisión de irse fuera a causa del peligro que corría en su país de origen, del nivel de riesgo y de la incapacidad del Estado de ofrecerle protección.

Tanto el desplazamiento interno como el exilio a otro país del TNC pueden conllevar también un aumento del riesgo para un individuo. Si alguien se traslada de una colonia controlada por una banda criminal a otra controlada por una banda rival, estará en grave peligro por culpa de ambos grupos, incluso aunque no esté afiliado a ninguna de ellas o a otras bandas. Del mismo modo, si se trasladan a una zona neutral pero es necesario atravesar el territorio de cualquiera de las bandas criminales para visitar a familiares o para ir al trabajo, correrán un gran riesgo. “Me trasladé de una colonia a otra, e ir a visitar a mi madre significaba que tenía que volver a la primera

octubre 2017

[www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe](http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe)

colonia. No podía simplemente mudarme —estaba amenazado por bandas criminales igualmente— especialmente porque me mudé”.

Aunque disponer de capital social —redes y relaciones— en el lugar de destino puede ayudar cuando uno se reubica internamente<sup>5</sup>, ninguno de los entrevistados destacó la falta de capital social como un impedimento para el éxito de su exilio interno. Sí mencionaron, en cambio, dos obstáculos importantes: la falta de control del Estado que ha dado lugar a la presencia generalizada y el control territorial de las bandas criminales, y la ausencia de una respuesta estatal y unas medidas de protección efectivas para las personas que se han visto forzadas a desplazarse internamente.

También había algunas personas que no habían experimentado violencia real o amenazas y que no habían probado con la reubicación interna antes de abandonar su país pero que se habían mudado al extranjero de manera preventiva para evitar la extorsión o a causa de la degradación de la seguridad a nivel local. Una familia salvadoreña se había trasladado antes de empezar a pagar por extorsión, alegando que: “No podía pagar porque, si pagas una vez, tienes que pagar para siempre... o acabas boca abajo”. En general, su motivo para optar por una migración externa fue la falta de una protección estatal adecuada en su país de origen. La mitad de este grupo tenía relaciones y redes sociales en su destino previsto, pero esto parecía más determinar su destino que influir en su decisión de abandonar su país.

### Cómo la información sobre los derechos afecta a la trayectoria

Los entrevistados apenas eran antes conscientes del derecho a solicitar asilo o de que se pudiera aplicar en sus circunstancias. En los refugios de migrantes en los que se alojan a lo largo del camino, las personas que se trasladan a través de México reciben cantidades variables de información sobre sus derechos. Todas las personas que se alojaban en el refugio donde realicé las entrevistas habían sido informadas durante la entrevista de registro inicial acerca de su derecho a solicitar asilo. Muchos se mostraron sorprendidos de que esa protección existiera y de que se les pudiera aplicar. Un salvadoreño me dijo: “No sabía que teníamos derecho a estar seguros”.

Un tercio de los entrevistados que habían huido de amenazas de muerte o del reclutamiento forzado decidieron solicitar asilo en México y cambiaron sus planes migratorios

tras haber recibido información de este derecho durante el tránsito. Para algunas personas sin capital social ni un destino específico que huían de una muerte segura, el proceso de toma de decisiones se volvió muy sencillo y solo citaban otro factor: “Oí hablar del derecho al asilo”. Uno de los entrevistados cambió sus planes de forma drástica tras enterarse de que tenía derecho a solicitar asilo. Su plan inicial era llevar su hijastro de 15 años a Estados Unidos (EEUU) para evitar su reclutamiento forzado y las amenazas de muerte y luego volver a Honduras para cuidar de su familia. Me dijo: “Llegamos aquí, a Ixtepec y nos hablaron del derecho al asilo, del que nunca había oído hablar antes. Planeo regresar a por mi familia para solicitar asilo con toda ella”. Es evidente que la falta de conocimiento acerca del asilo es una barrera para la protección, y que el derecho a solicitar asilo podría ser un factor que influyera en la toma de decisiones sobre la migración si hubiese plena consciencia de su existencia en el país de origen.

Aunque reconocen que podrían conseguir una solicitud de asilo válida, algunas personas eligen, en cambio, solicitar un visado humanitario (disponible para los migrantes que han sido víctimas de delitos o testigos de un crimen mientras estaban en México y — en teoría al menos— para los solicitantes de asilo<sup>6</sup>) para regularizar su estancia en México o para favorecer que su viaje desde allí hasta Estados Unidos sea seguro. En el caso de los que decidieron quedarse en México, en su decisión influyó principalmente la negativa de las autoridades mexicanas de aceptar solicitudes de asilo y visados humanitarios al mismo tiempo, por lo que los solicitantes tenían que elegir entre una opción u otra. Así que, aun cuando la gente recibe información sobre protección internacional y sobre sus derechos, según sugiere mi investigación, muchos optan por no presentar solicitudes en México, aunque reconozcan que podrían cumplir con los requisitos para que se las concedieran.

Las personas que tenían familia y amigos en una ciudad de destino específica eran menos propensas a cambiar sus planes durante el periodo de tránsito, lo que demuestra que el capital social es también un factor relevante del proceso de toma de decisiones.

### Reflexiones finales

Las entrevistas indican que los incidentes que provocaron un riesgo inmediato o inminente sirvieron de catalizadores para que las personas

abandonaran sus hogares pero fueron los factores estructurales —más concretamente la falta de protección estatal en el país de origen— los que dieron lugar a las migraciones externas. La huida externa está impulsada por tres factores estructurales: la presencia dominante de grupos criminales organizados a lo largo de la región, una falta de control estatal efectivo que lleva a la usurpación del control por parte de los grupos criminales organizados, y una falta de respuesta estatal para personas forzadas a reubicarse internamente. El capital social y el conocimiento de sus derechos pueden influir en las decisiones que toman a lo largo del camino y así determinar el destino final de una persona, mientras que los controles y las políticas migratorias influyen poco en la toma de decisiones cuando los factores de expulsión son tan importantes y la necesidad de huir, tan urgente.

Vickie Knox [V.Knox@london.ac.uk](mailto:V.Knox@london.ac.uk)

Tutora adjunta, Refugee Law Initiative, y doctoranda, Escuela de Estudios Avanzados, Universidad de Londres [www.sas.ac.uk](http://www.sas.ac.uk)

1. También conocido ahora como el Norte de Centroamérica.
2. Investigación doctoral financiada por el Arts and Humanities Research Council.
3. Mientras que las amenazas de muerte han afectado a personas de todas las edades de 16 a 50 años, la mayoría de las personas que huyen a causa de reclutamiento forzado o la participación en las actividades de las bandas criminales eran adolescentes o tenían veintipocos años. Todos los que huyeron a causa de la extorsión estaban en la mitad de la veintena y, entre ellos, había un grupo familiar. Esto induce a pensar que ciertas actividades afectan negativamente a determinados grupos demográficos pero también podría indicar que algunos de ellos son menos tolerantes al mismo nivel de riesgo, lo que desemboca en diferentes pautas de movilidad. Por ejemplo, los grupos familiares pueden trasladarse de manera preventiva a pesar de que se enfrenten a niveles más bajos de riesgo de sufrir extorsión.
4. Todas las citas son de hombres que proceden de El Salvador, Guatemala y Honduras, de edades comprendidas entre los 19 y los 46 años, algunos acompañados por sus familias entre cuyos miembros hay menores.
5. Cantor D J and Rodriguez Serna N R (Eds) (2016) *Los nuevos desplazados: crimen y desplazamiento en América Latina*, Cap. 3
6. El Art.52.V.a, de la Ley de Migración de México (2011) dispone un visado humanitario para nacionales extranjeros que hayan sido víctimas o testigos de un crimen mientras se encontraran en territorio mexicano y para los solicitantes de asilo pero esto último no está permitido en la práctica; véase Human Rights Watch (2016) *Puertas cerradas: El fracaso de México en la protección de niños refugiados y migrantes de América Central* <http://bit.ly/HRW-Mexico-2016> y Crisis Group (2016) *Presa fácil: violencia criminal y migración en Centroamérica* <http://bit.ly/ICG-PresaFacil-2016>

## Refugiados centroamericanos: ¿protegidos o puestos en riesgo por las tecnologías de la comunicación?

Guillermo Barros

**Hay personas que no pueden conseguir información ni logran comunicarse en el momento de sus vidas en que más lo necesitan y, sin embargo, tener esas herramientas para la comunicación puede ponerlos en un riesgo aún mayor.**

Para los refugiados y otros migrantes de El Salvador, Guatemala y Honduras —el Triángulo Norte de Centroamérica<sup>1</sup>— la comunicación es una de sus prioridades durante su ruta hacia el norte. Según las entrevistas llevadas a cabo en albergues para inmigrantes en México en 2016, era evidente que muchos refugiados prefieren invertir una parte significativa de sus escasos recursos en mantener el contacto con sus familias, amigos o conocidos que pueden ayudarles en su viaje<sup>2</sup>.

A menudo se prioriza la información incluso sobre la alimentación o el refugio. La mayoría de los entrevistados viajaban con su propio teléfono móvil o querían conseguir uno. También están comenzando a emplear aplicaciones como Google Maps para orientarse por países que desconocen y se conectan a

redes sociales, especialmente Facebook y servicios de mensajería como WhatsApp, siempre que tienen una oportunidad. Usan Facebook principalmente para comunicarse con familiares y otros conocidos que están en sus países de origen o en los Estados Unidos (EEUU), así como para contactar con personas que creen que les pueden ayudar a superar los obstáculos del camino y para solicitar que se les envíen transferencias de dinero.

Apenas cinco entrevistados aseguraron haber planeado, antes de iniciar el camino, una estrategia de comunicación que favoreciera su protección. La idea inicial más repetida fue la de intentar comunicarse cuándo y dónde fuera posible. Pero algunos sí dedicaron tiempo y esfuerzo a valorar cada determinado contexto y a coordinarse con sus familiares. Para ellos era

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

vital que sus allegados conocieran su ubicación cada día, para así poder iniciar una búsqueda más efectiva en caso de pérdida de contacto.

Según los entrevistados, sus principales necesidades de información son: datos fiables sobre las zonas de mayor inseguridad (debido a la presencia de grupos armados); la ubicación de los retenes policiales; el coste de sobornos que deberán pagar para seguir avanzando; las características de cada lugar que atravesarán, y los requisitos, procedimientos y plazos para solicitar refugio en México.

### Comunicación de riesgo

Viajar a través de México con un teléfono móvil puede representar una amenaza en sí mismo. Los grupos criminales mexicanos a menudo secuestran a los migrantes indocumentados que tienen familiares o conocidos en Estados Unidos y los obligan a proporcionar los datos de contacto de esa persona para pedir un rescate.

El simple hecho de llevar un teléfono puede llamar la atención de criminales y hacerles creer que ese migrante tiene familiares a los que extorsionar. También corren el riesgo de que les confundan con un “coyote” (traficante de personas), tanto si son interceptados por grupos criminales como por las autoridades migratorias mexicanas. Los criminales que atacan a un grupo de migrantes deducen que el que lleva un teléfono móvil es quien guía a todos hacia el norte. En ese caso, los criminales puede que le exijan a esa persona que les entregue una “cuota” por permitirle guiar migrantes por el territorio que ellos controlan. Este ha sido el modo de operar del cártel narcotraficante de Los Zetas en los últimos años.

Según los testimonios recogidos, pedir prestado un teléfono o prestárselo a otro migrante para hacer una llamada o mandar un mensaje también puede causar problemas. El riesgo de usar el teléfono de otro migrante es que el número del familiar o conocido al que se llama puede quedar grabado en el aparato y ser usado para fines de extorsión. Los migrantes pueden tomar la precaución de eliminar el número al que han llamado, pero no siempre se hace.

Para muchos de los que atraviesan México, la comunicación digital se considera más segura que la comunicación telefónica en este contexto de alta inseguridad porque no requiere llevar un teléfono móvil ni memorizar números de teléfono. Sin embargo, se ha detectado cierta desconfianza ante el uso de



Los teléfonos móviles cargando en un refugio para refugiados y migrantes.

redes sociales como Facebook. Los refugiados temen que la información sobre su paradero pueda aparecer en sus perfiles o en aplicaciones que no son completamente seguras.

### Recomendaciones

La comunicación puede traer enormes riesgos y, sin embargo, los responsables de la atención psicológica en los refugios para migrantes confirman que lograr comunicarse con su familia es un gran beneficio para la salud emocional de los refugiados, reduciendo sensiblemente sus niveles de estrés.

Según la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, el acceso a la información y la tecnología debe ser una prioridad para el trabajo humanitario, como lo es proporcionar comida, agua y refugio. No obstante, en México no existe una estrategia nacional coordinada para apoyar a los migrantes en este ámbito. Las casas refugio cuentan con unos recursos limitados y cada una tiene su propia política de comunicaciones, de modo

que los migrantes no pueden estar seguros de qué medios de comunicación pueden estar disponibles en cada lugar. Aparte de un servicio de llamadas gratuitas ofrecido por el Comité Internacional de la Cruz Roja y la Cruz Roja Mexicana a los migrantes en algunos refugios, no se observaron iniciativas de las autoridades mexicanas ni de las organizaciones no gubernamentales internacionales para atender las necesidades de comunicación de los migrantes.

Con base en los hallazgos de la investigación pueden realizarse algunas recomendaciones. Todos los actores involucrados en la protección de los refugiados y otros migrantes en tránsito deberían priorizar su acceso a información y comunicación de forma segura. También sería aconsejable establecer una coordinación entre todos los actores que trabajan sobre el terreno y con otros que podrían colaborar en determinados proyectos como los voluntarios digitales, que son redes de activistas que colaboran por Internet desde cualquier lugar del mundo en la reacción a crisis humanitarias.

Por su parte, los refugios podrían ofrecer a los migrantes acceso regular a medios de comunicación, mientras que las ONG podrían ofrecer talleres en los refugios para promover el uso seguro de los teléfonos

y redes sociales así como crear sitios web con información práctica y fácilmente accesible a los migrantes en tránsito.

Las autoridades mexicanas, por su parte, podrían impulsar iniciativas humanitarias en materia de comunicación, como la apertura de líneas telefónicas gratuitas y confiables para que los refugiados y migrantes puedan hablar con sus familias. También deberían investigar la extorsión telefónica y otros delitos similares contra estas personas y sus familias, y facilitar el acceso electrónico de los refugiados al estado de sus solicitudes de asilo o visa humanitaria.

Por último, las empresas privadas podrían mejorar la red de telecomunicaciones en las zonas de tránsito de migrantes y reducir el precio de las tarjetas telefónicas que estas personas utilizan para llamar a sus países.

**Guillermo Barros** [gbarrosv@gmail.com](mailto:gbarrosv@gmail.com)

Exjefe de redacción de la Agence France Presse (AFP) en México; actualmente realiza un máster en Estudios Contemporáneos de América Latina, Universidad Complutense de Madrid [www.ucm.es](http://www.ucm.es)

1. También conocido ahora como el Norte de Centroamérica.
2. El trabajo de campo se desarrolló en septiembre de 2016 en los refugios para migrantes La 72 (Tenosique, sur de México) y Belén Posada del Migrante (Saltillo, norte de México). La muestra comprende entrevistas a 40 refugiados y otros migrantes de El Salvador, Honduras y Guatemala de entre 14 y 53 años.

## Niños no acompañados que atraviesan la Región del Darién

Margaret Hunter

**Si bien la atención internacional se enfoca en los peligrosos viajes que emprenden los refugiados y los migrantes que atraviesan el mar Mediterráneo, la comunidad de ayuda internacional y los medios de comunicación han pasado por alto una de las rutas migratorias más mortíferas del mundo: la Región del Darién.**

La primera vez que oí de la existencia de la Región del Darién fue cuando comencé a trabajar en 2015 como psicoterapeuta de niños no acompañados que llegaban a los Estados Unidos (EEUU). La gran mayoría de estos niños huían de la persecución en sus países de origen y muchos habían ingresado a los Estados Unidos desde América Central. Durante la evaluación inicial y las sesiones de asesoramiento posteriores, las conversaciones con mis pacientes adolescentes se centraron inevitablemente en la travesía de cruzar

“la selva” entre Colombia y Panamá. Mis pacientes constantemente describían este tramo del viaje como la peor parte de la travesía de migración; la desesperación y el miedo que sintieron en la selva era una temática común en todos sus relatos.

En la frontera norte de Colombia, descubrieron la razón por la que la ruta más larga del mundo —la carretera Panamericana de 48 000 km— se interrumpía durante 100 km: la Región del Darién. La densa selva de la Región del Darién, que cubre parte de

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

la provincia de Darién de Panamá y la zona norte del departamento Chocó de Colombia, separa a Colombia de Panamá y evita que se pueda viajar por tierra entre América del Sur y América Central. Si bien el desarrollo ha surgido a los bordes de la selva de Darién, durante muchos años ha sido imposible construir una carretera transitable.

El denso tramo de 100 km de selva, con sus picos de montañas escarpadas, pantanos y numerosas especies de animales mortales, ha servido para albergar a los combatientes de las FARC<sup>1</sup> y ahora a traficantes de drogas. También ha recibido cada vez más migrantes y refugiados que intentan atravesar uno de los tramos de tierra más peligrosos del mundo. La cantidad total de personas que emprenden un viaje para atravesar la Región del Darién aumentó de 3078 en 2013 a 7278 en 2014; los cubanos y los haitianos conforman un gran porcentaje: ingresan a Colombia en barco y continúan el resto del viaje a través de la Región del Darién a pie<sup>2</sup>.

### El trauma de sobrevivir

Como terapeuta, mi trabajo consistía en ayudar a mis pacientes a expresar sus experiencias de trauma y ayudarlos a recuperar un sentido de seguridad después de su viaje. Los niños señalaron que en el suelo de la selva vieron las pertenencias de otros solicitantes de asilo, que se habían despojado de ellas por estar demasiado débiles o enfermos para llevarlas; muchos afirmaron que había cadáveres a lo largo de la ruta. Algunos niños dijeron que presenciaron la muerte de alguien de forma directa en la selva; relataron que otros viajeros se habían ahogado en el río o habían muerto a causa de las mordeduras de serpientes venenosas, deshidratación e incluso por el ataque de un animal grande. Muchos describieron que fueron víctimas de robo o extorsión a manos de contrabandistas. Algunos contrabandistas prometían conducirlos a través de la selva, alegando que solo les tomaría un día, para luego abandonarlos a mitad de camino sin alimentos ni agua. Como terapeuta, fue muy difícil oír lo extendido que era el trauma entre estos niños y ver la poca evidencia de ayuda a la zona.

Muchas de las personas que atraviesan la Región del Darién cumplen con los requisitos para ser calificados como refugiados según la legislación internacional, y tienen derecho a recibir protección y asistencia. La falta de comunicación entre los gobiernos y los

actores no gubernamentales, además de la falta de voluntad política para ayudar a esta población invisible, puede ocasionar que estas personas —algunas de las cuales son niños no acompañados— sean ignoradas, lo que generara resultados muy perjudiciales.

Los niños no acompañados son una población muy vulnerable y, para aquellos que viajan a los Estados Unidos desde América Central, la experiencia de la Región del Darién es un componente formativo y crucial de su historia. Muchos de los síntomas de salud mental que observé en mi población de pacientes parecen ser el resultado de experiencias traumáticas en la selva. Es un aspecto del panorama migratorio contemporáneo que no se puede ignorar.

Margaret Hunter [mjhunter0@gmail.com](mailto:mjhunter0@gmail.com)

Psicoterapeuta, Heartland Alliance

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

1. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia

2. Miraglia P (2016) "The Invisible Migrants of the Darién Gap: Evolving Immigration Routes in the Americas", Consejo de Asuntos Hemisféricos <http://bit.ly/Miraglia-Darién-2016>

### Opciones de acceso a RMF

- Lea cada edición en línea ya sea el número completo en pdf o artículos individuales en formato html o pdf: [www.fmreview.org/es](http://www.fmreview.org/es)
- Solicite una copia impresa de la revista completa o de su correspondiente resumen (con enlaces web y códigos QR): [www.fmreview.org/es/impres](http://www.fmreview.org/es/impres)

### ¿Puede RMF apoyar su solicitud de financiación?

En ocasiones RMF ha sido incluida en exitosas solicitudes de financiación de programas y de investigación para el beneficio mutuo de todas las partes. Si usted está solicitando financiación externa, ¿consideraría incluir a RMF en su propuesta (y presupuesto) para mejorar la difusión y el impacto de los resultados? Por favor, póngase en contacto con los editores en [rmf@ua.es](mailto:rmf@ua.es).

## Centros juveniles en El Salvador: oferta de alternativas al desplazamiento

Benjamin J Roth

**Cada vez más jóvenes se exilian de El Salvador, uno de los países más violentos del mundo, y viajan solos hacia la frontera de EEUU y México. Se han establecido centros juveniles en El Salvador para intentar mejorar las condiciones de sus colonias y animarles a que se queden.**

El número de menores no acompañados de El Salvador, Guatemala y Honduras que intenta cruzar la frontera estadounidense ha aumentado de forma drástica en los últimos años, con un crecimiento que va de 2304 personas en 2012 a casi 47 000 en 2016<sup>1</sup>. Muchos dejan sus hogares por la amenaza de la violencia y el miedo a la actividad de las bandas criminales en sus colonias<sup>2</sup>. Es evidente que la política estadounidense debería responder ante esta crisis humanitaria reconociendo las solicitudes legítimas de estos menores de recibir protección como refugiados, pero los esfuerzos de desarrollo internacional deben seguir abordando los factores de expulsión dentro del país. La cuestión es cómo hacerlo efectivo y eficiente.

Hoy en día, en El Salvador, los problemas de pobreza, corrupción, actividad de las bandas criminales, violencia y tráfico de drogas tienen múltiples facetas y están interrelacionados entre sí. La pobreza y el desempleo sirven de caldo de cultivo para el reclutamiento por bandas criminales que expanden su territorio y hacen que aumenten las tasas de criminalidad<sup>3</sup>. Aunque su larga guerra civil se resolvió hace 25 años, décadas de inestabilidad en El Salvador desde entonces han dado lugar a unas instituciones civiles subdesarrolladas y a un limitado apoyo internacional para la resolución de sus duraderos problemas económicos y sociales.

Los niños y jóvenes de familias con bajos ingresos se ven muy afectados por la calidad de sus comunidades. La violencia en las colonias y la actividad de las bandas criminales les hacen vulnerables y los jóvenes corren mayor riesgo de sufrir abusos policiales. La combinación de estas circunstancias y de las condiciones de la colonia expone a los jóvenes a sufrir victimización, a verse implicados en bandas criminales y a otros peligros que menoscaban su esperanza.

### Los centros juveniles en El Salvador

El modelo de centro juvenil es un enfoque basado en la comunidad para prevenir la violencia. Estratégicamente situados en colonias con altos niveles de violencia, los centros —de los que hay más de 160— pretenden crear un espacio seguro en el que los jóvenes puedan jugar, aprender y desarrollarse<sup>4</sup>. Estos acuden a los centros antes o después de clase y reciben ayuda con los deberes, juegan a juegos, asisten a talleres periódicos y participan en muchas otras actividades. Aunque un centro pueda atender a cientos de jóvenes, en general no son espacios grandes; más bien, el modelo se basa en la idea de que el centro debería



Centro juvenil, El Salvador

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

funcionar como un segundo hogar (su lema es “mi segunda casa”) para los jóvenes a los que atienden. Muchos están situados en pequeñas viviendas con un salón remodelado en el que se han puesto mesas para ayudarles con los deberes y un pequeño patio trasero presidido por una mesa de ping pong.

Cada centro tiene un empleado a tiempo completo —un coordinador, generalmente un miembro de la comunidad que vive en la misma calle— que cuenta con la ayuda de numerosos voluntarios y con un comité asesor formado por líderes de la comunidad y representantes de las instituciones locales claves, especialmente iglesias.

En 2016 llevamos a cabo una evaluación independiente de los centros mediante encuestas en línea con los coordinadores y los jóvenes, visitas a los lugares, grupos de muestra y entrevistas con los administradores de la financiación<sup>5</sup>.

### La creación del sentimiento de pertenencia

Los jóvenes y los coordinadores que participaron en nuestro estudio temían por su seguridad física. Al 69 % de los jóvenes les preocupaba mucho o algo que alguien les parara por la calle y les amenazara o les hiriese. Un porcentaje similar estaba preocupado por la seguridad de sus familiares. Dado este contexto, el éxito de los centros juveniles radica en su capacidad de ofrecerles un espacio atractivo en el que puedan sentirse seguros. Los jóvenes encuestados manifestaron un fuerte sentimiento de conexión social con su centro, promovido especialmente allí, en parte, por los fuertes lazos sociales entre los coordinadores/voluntarios y los jóvenes. Como

explicó uno de ellos: “La atención [que recibo aquí] me hace sentir que soy especial y aquí es donde me dejan decir lo que pienso y siento”. La mayoría de los jóvenes creen que al menos un adulto del centro los conoce lo suficientemente bien como para notar que están lidiando con algo.

Aunque los centros no pretendan disuadir a los jóvenes de migrar, su éxito a la hora de establecer confianza y relaciones —capital social— contribuye a mejorar las condiciones de la colonia, lo que podría hacer que una persona joven decidiera quedarse en lugar de exiliarse.

### Formar líderes, crear oportunidades

El liderazgo y la autonomía son importantes para el desarrollo de los jóvenes, en parte porque les empodera para que tomen más iniciativas a la hora de dirigir su propio futuro. El 82 % de los encuestados declaró que están más capacitados para lidiar con sus problemas y retos cuando se les presentan a causa de su implicación en el centro. Dado el nivel de violencia comunitaria y de la actividad de las bandas criminales en sus colonias en combinación con su propia situación económica y las altas tasas de desempleo, cabría esperar que expresaran una visión negativa sobre su futuro. En su lugar, la mayoría indican que sienten que tienen posibilidades y que están relativamente seguros de que pueden definir su futuro. Es importante observar que estos jóvenes atribuyen esta forma de ver las cosas a su implicación en el centro.

Dicha implicación también ha tenido una repercusión tangible en las oportunidades de movilidad social para los jóvenes, unos resultados que pueden paliar los factores de expulsión que les podrían llevar a migrar. El 32 % dijo que había encontrado un trabajo mejor gracias al centro y el 78 % declaró que le había ayudado a sacar mejores notas en la escuela. Por ejemplo, una joven encuestada dijo que sus deberes le resultaban más fáciles gracias a las destrezas informáticas que había adquirido en el centro. Esta es una contribución significativa a las oportunidades de vida de estos jóvenes y, en última instancia, a la estabilidad de sus familias y colonias. Aunque deberíamos tener cuidado de no exagerar el impacto directo que los centros pueden tener sobre las trayectorias académicas y laborales de los jóvenes hasta que hayamos completado una evaluación más rigurosa de dichas repercusiones, es importante observar que la influencia que tienen sobre estos ámbitos es positiva.



## La intervención con los que son más propensos a migrar

Algunos de los jóvenes de estos centros se enfrentan a mayores riesgos que otros, entre ellos, a la involucración en bandas criminales y al abuso de estupefacientes. En comparación con sus homólogos que corren menores riesgos, vemos que los jóvenes que se encuentran más expuestos son significativamente más propensos a planear migrar. El personal del centro a menudo interviene en las vidas de estos jóvenes. Por ejemplo, un coordinador explicó que se había reunido con el líder de una banda criminal local en diversas ocasiones para defender a jóvenes que participaban en las actividades del centro. Esto requirió que fuera hasta una zona de la ciudad que es muy violenta para pedir que un joven del centro fuera liberado de sus lazos con la banda, una petición que podría haber tenido consecuencias mortales para el coordinador. Otros coordinadores compartieron ejemplos similares de cuando intervinieron en la vida de un joven en riesgo. A causa de la complejidad de estas intervenciones, es necesario contar con formación adicional y más recursos para tejer de manera más efectiva la prevención y la intervención en el modelo de centro juvenil.

## Expansión y sostenibilidad

El apoyo financiero para los centros difiere de una comunidad a la siguiente pero casi todas ellas reciben financiación de diversas fuentes. USAID ofrece algún apoyo financiero mientras el centro se pone en marcha y cada uno de ellos recibe algún tipo de apoyo del Ayuntamiento. Otras organizaciones basadas en la comunidad ayudan a financiar los centros y asumen algunas otras funciones importantes como el asesoramiento a los coordinadores. Del mismo modo, puede que las iglesias locales no donen mucho dinero pero son fundamentales para el modelo. Como explicó uno de los encuestados, la iglesia local proporciona una "autoridad moral que protege al centro" y le otorga credibilidad a ojos de los padres y de los miembros de la comunidad.

Los centros son sostenibles porque sus costes suelen ser bajos pero por contra el espacio suele ser inadecuado para atender a las grandes cifras de jóvenes o para ofrecer distintos servicios. La demanda excede de la capacidad y muchos jóvenes pidieron que los centros abrieran el fin de semana y también durante la semana.

## ¿Una alternativa viable?

Nada indica que el aumento de la seguridad fronteriza haya reducido el flujo de menores no acompañados desde el Triángulo Norte de Centroamérica<sup>6</sup> hasta EEUU y la construcción de vallas fronterizas ha demostrado históricamente ser ineficaz a la hora de disuadir las entradas ilegales. Tras haber enmendado la política de inmigración de EEUU y la práctica para conceder asilo a los jóvenes no acompañados que huyen de la violencia, resulta imperativo que los encargados de la formulación de políticas mejoren su apoyo al desarrollo, la gobernanza y la seguridad en El Salvador, Guatemala y Honduras.

Los centros juveniles de El Salvador, en efecto, no son una solución global al complejo problema de la actividad de las bandas criminales, del tráfico de drogas y de la violencia criminal en la región pero nuestro estudio sugiere que representan una alternativa viable al autoritario enfoque del "puño de acero"—basado en unas tácticas policiales más agresivas y en penas de prisión más largas— que en el pasado se puso a prueba en El Salvador sin éxito. Operan con el apoyo de la comunidad local en la que están integrados, disponen de un modelo que se adapta fácilmente a las necesidades de una localidad determinada y exigen un apoyo mínimo para su mantenimiento. Con recursos adicionales y, junto con una inversión más amplia en infraestructuras y en educación, los centros podrían ser más efectivos a la hora de intervenir en las vidas de un mayor número de jóvenes que están más expuestos y son más proclives a plantearse si el coste de quedarse es mayor que los riesgos de migrar.

**Benjamin J Roth** [rothbj@sc.edu](mailto:rothbj@sc.edu)

Profesor adjunto, Universidad de Carolina del Sur  
[www.sc.edu](http://www.sc.edu)

1. <http://bit.ly/US-border-stats-2016>
2. ACNUR (2014) *Niños en fuga: Niños no acompañados que huyen de Centroamérica y México y la necesidad de protección internacional* [www.unhcr.org/56fc27037](http://www.unhcr.org/56fc27037); Kennedy E (2014) *No Childhood Here: Why Central American Children are Fleeing Their Homes*, American Immigration Council <http://bit.ly/Kennedy-2014-CAchildren>
3. Shifter M (2012) *Countering Criminal Violence in Central America*, Consejo de Relaciones Exteriores <http://bit.ly/CFR-Shifter-2012>
4. Los centros forman parte de unos esfuerzos más amplios respaldados por USAID para prevenir la delincuencia en la región.
5. Un total de 77 individuos participaron en las entrevistas y los grupos de muestra.
6. También conocido ahora como el Norte de Centroamérica.

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

## El acompañamiento de la iglesia católica

Ashley Feasley y Todd Scribner

**La iglesia católica está desarrollando varias iniciativas para ayudar a quienes huyen de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica.**

Con su extensa red de órdenes religiosas, organizaciones locales y diocesanas, y centros de investigación, la Iglesia católica es una de las principales instituciones que participa en los esfuerzos de acompañamiento en el Triángulo Norte de Centroamérica<sup>1</sup>. Por ejemplo, los líderes católicos locales han trabajado con líderes protestantes para desarrollar líneas de comunicación entre bandas criminales que son rivales en El Salvador, incluida la posibilidad de lograr una tregua reciente entre las partes contrarias<sup>2</sup>. Mientras tanto, los Servicios Católicos de Socorro ofrecen oportunidades de reinserción escolar, capacitación laboral y servicios sociales a niños y niñas en zonas de escasa oportunidad económica y de altos niveles de violencia. Además, una gran variedad de centros católicos de acogida (refugios) se encuentran ubicados en toda la región para brindar apoyo a los migrantes a lo largo de su viaje<sup>3</sup>.

La red católica se enfrenta a tres desafíos particulares: en primer lugar, garantizar la comunicación con una población en movimiento constante; en segundo lugar, la necesidad de un mapeo institucional de los servicios; y, en tercer lugar, ampliar la capacidad de la red existente. Con respecto al primer desafío, una dificultad central es el carácter temporal de la relación. Algunos migrantes permanecerán en el refugio solo durante algunas horas; otros, se quedarán una noche o dos. Independientemente del tiempo que se alojen, una vez que se marchan, existen pocos mecanismos para brindarles apoyo continuo durante el trayecto de su viaje.

Hace poco, se lanzó un nuevo esfuerzo prometedor para fomentar la comunicación continua con los migrantes bajo la supervisión del Padre Juan Luis Carbajal, un sacerdote Scalabriniano en la ciudad de Guatemala. El Padre Carbajal utiliza la tecnología para que los defensores puedan hacer un seguimiento mientras los migrantes están en tránsito. Antes de que los migrantes crucen la frontera de Guatemala a México, el equipo del Padre Carbajal recopila una amplia variedad de información demográfica y personal acerca de cada migrante, y luego la carga a una base de datos central; posteriormente, los trabajadores del refugio accederán a esta información mediante

una aplicación que estará disponible para que los administradores de los refugios puedan descargarla<sup>4</sup>. Con esto, pueden anticipar las llegadas y las necesidades, y también hacer un seguimiento de los migrantes a medida que cruzan la frontera de Guatemala y llegan a su siguiente punto de tránsito en México o en otros lugares. Con el tiempo, estos datos podrían ofrecer una gran cantidad de información que podría usarse para comprender mejor las corrientes y las prácticas migratorias. También se les podría dar usos más prácticos, incluidos, por ejemplo, los esfuerzos para rastrear familias.

Para que la asistencia se proporcione de una manera más eficaz, se necesitan líneas de comunicación abiertas entre los centros y una comprensión clara de la ubicación de estos sitios, las personas que los administran y el modo en el que pueden compartir información más eficazmente. En relación con esto, el Centro Católico de Estudios sobre Migración de Nueva York y la Red Internacional de Migración de Scalabrini están intentando sistematizar la recopilación de datos de los refugios Scalabrini en México y América Central. El problema al que se enfrenta la comunidad internacional con respecto a las situaciones de migración forzada es mucho más grande de lo que puede afrontar cualquier institución. En definitiva, una mejor colaboración entre los proveedores de servicios católicos y entre los grupos católicos y sus contrapartes religiosas y seculares mejoraría significativamente los esfuerzos para participar y proteger a las poblaciones de migrantes.

**Ashley Feasley** [AFeasley@uscbb.org](mailto:AFeasley@uscbb.org)

Directora de Política y Asuntos Públicos, Servicio de Migración y Refugiados

**Todd Scribner** [TScribner@uscbb.org](mailto:TScribner@uscbb.org)

Coordinador de Difusión Educativa, Servicio de Migración y Refugiados

Conferencia de los Obispos Católicos de los Estados Unidos <http://www.justiceforimmigrants.org>

1. También conocido ahora como el Norte de Centroamérica.
2. International Crisis Group (2017) *Mafia of the Poor: Gang Violence and Extortion in Central America* <http://bit.ly/ICG-Mafia-2017>
3. Véase el artículo de Alejandro Olayo-Méndez en este número.
4. Hasta ahora, la aplicación se ha utilizado principalmente en Guatemala, pero su uso se está expandiendo a México. El proceso de prueba de la aplicación incluirá garantizar la seguridad de la información personal de los migrantes.

## Colombia: soluciones duraderas para los desplazados forzosos

Amaya Valcárcel y Vera Samudio

**Colombia dispone de un sofisticado corpus legislativo y de una rica experiencia en el desarrollo de políticas para los desplazados forzosos. Sin embargo, sigue habiendo numerosos obstáculos en la forma de acatar las soluciones permanentes para el desplazamiento.**

A finales de 2016 se firmó finalmente el acuerdo de paz entre el gobierno y las FARC-EP<sup>1</sup>. Según las cifras oficiales, la guerra ha dejado 8 405 265 de víctimas, el 80 % de las cuales han sido desplazadas internas, mientras que el 20 % han sufrido otros tipos de abusos como ataques, homicidios, amenazas o desapariciones forzadas<sup>2</sup>. Además, de acuerdo con ACNUR, la Agencia de la ONU para los Refugiados, alrededor de unos 340 000 colombianos han buscado asilo en el extranjero.

### Los derechos de las víctimas

Varias políticas introducidas en Colombia en los últimos veinte años, con relación al desplazamiento ofrecen ejemplos de buenas prácticas que podrían ser relevantes para otros países de la región.

En primer lugar, la Ley 387 de 1997 estableció por primera vez los principios básicos sobre los que se sostiene el tratamiento del Estado a las personas desplazadas. En esencia, esta ley reconoce los desplazamientos forzados como un problema significativo y crítico que merece una atención prioritaria por parte del Estado.

En segundo lugar, la Sentencia T-025 de 2004 de la Corte Constitucional ordena a las entidades nacionales y regionales que aborden las necesidades básicas de las personas desplazadas y cualquier violación de sus derechos fundamentales como el acceso a la sanidad, al trabajo o a la vivienda. Esta sentencia considera que el desplazamiento forzado es un problema estructural que necesita ser abordado de un modo integral. Por esta razón, a las autoridades de todos los lugares que acojan a personas desplazadas —es decir, no solo las autoridades nacionales— se les exige que promuevan estrategias para abordar las repercusiones del desplazamiento. Las políticas de seguimiento han establecido unas directrices para las autoridades nacionales y para las locales con respecto a, por ejemplo, la necesidad de asignar unos recursos adecuados para las poblaciones desplazadas, para

reconocer las vulnerabilidades particulares de mujeres, niños, adolescentes y jóvenes adultos en situaciones de desplazamiento, y para tener en cuenta el impacto del desplazamiento sobre los pueblos indígenas, las personas afrodescendientes y aquellas con discapacidad.

En tercer lugar, la Ley 1448 de 2011 (Ley de Víctimas y Restitución de Tierras) permite a las víctimas del conflicto armado recibir asistencia y reparación. Asimismo, reconoce el derecho de las víctimas de acceder a la verdad y a la justicia y establece medidas de reparación concretas entre las que se incluye un programa de restitución para que las víctimas de los desplazamientos forzados y la desposesión puedan reclamar las tierras que perdieron.

### Las deficiencias normativas

A pesar de estos importantes avances, su implementación ha sido frágil. Las condiciones de vida de las víctimas no han mejorado como se esperaba. La inestabilidad que hay en ciertas ubicaciones está obstaculizando la provisión de asistencia, la reconstrucción y la reparación; y la falta de financiación es demasiado evidente.

Las políticas se han centrado más en la provisión de prestaciones sociales que en permitir a las personas desarrollar estrategias para abordar la vulnerabilidad y caminar hacia la autosuficiencia. Según la Comisión de Seguimiento y Monitoreo de Colombia<sup>3</sup>, en 2016 los niveles de ingresos del 97,6 % de las víctimas seguían estando por debajo del umbral de la pobreza y miles siguen sin tener acceso a los servicios médicos esenciales, a unos buenos cuidados psicosociales y a oportunidades educativas o a una vivienda decente. Además, en 2015 se redujeron los fondos disponibles en el fondo de reparación, lo que hizo que disminuyera su capacidad de respaldar la reparación.

Con respecto a los colombianos que se encuentran en el extranjero, la Unidad de Víctimas solo registró 10 652 personas de 42 países. Muchos más nacionales que se encuentran en el extranjero no están teniendo

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

acceso a la asistencia y a la reparación, a lo que tienen derecho como ciudadanos colombianos. Muchos de ellos no están oficialmente reconocidos como refugiados y se encuentran en situación irregular en sus países de acogida.

### Los retos venideros

*“Sigo siendo desplazada y víctima... sigo luchando para salir adelante con mi familia”<sup>4</sup>.*

Hay muchas acciones concretas que han de llevarse a cabo para tener soluciones duraderas más efectivas para las personas desplazadas de Colombia.

Hemos de seguir esforzándonos en identificar y proteger a aquellos que todavía no se han inscrito en el Registro Único de Víctimas colombiano, especialmente en las zonas rurales a las que es difícil acceder. Las autoridades necesitan concienciar a la gente de cómo ser incluidas en el registro y cómo participar en las Mesas de Víctimas (ya sea en Colombia o en el extranjero). Las instituciones locales necesitan un mayor desarrollo de la capacidad y más financiación para poder abordar las necesidades de las víctimas. Aunque existe un marco normativo<sup>5</sup> que les ofrece la posibilidad de participar en los procesos consultivos y de toma de decisiones, no se ha garantizado ni promovido plenamente que lo hagan.

El gobierno necesita introducir medidas para desmantelar los grupos armados locales y paramilitares y para finalizar el acuerdo de paz con el ELN<sup>6</sup>. La actual presencia de estos actores armados sigue generando cientos de víctimas cada día y supone un problema en especial para los habitantes del puerto de Buenaventura y del departamento del Chocó en el corredor del Pacífico colombiano. Al mismo tiempo el gobierno necesita introducir planes de protección y garantías de seguridad para los líderes sociales y para los defensores de los derechos humanos, quienes continúan siendo objetivo de la violencia.

El gobierno también necesita reconocer la magnitud de los desplazamientos forzados asociados con los proyectos de desarrollo a



Una unidad de registro móvil en Colombia emite tarjetas de identificación a los desplazados internos para que puedan acceder a la ayuda gubernamental.

gran escala, las economías ilícitas (incluida la minería ilegal) y las repercusiones medioambientales, y legislar al respecto.

Por último, estos cambios solo serán efectivos si van de la mano de un cambio en la cultura política que actualmente se encuentra arraigada en un sistema en el que las capitales regionales reciben mayor atención a expensas de zonas más remotas y que, a día de hoy, depende demasiado de la corrupción y el clientelismo. Será necesario un cambio sustancial en la interpretación de los roles y responsabilidades de las entidades nacionales y regionales si Colombia quiere convertirse en un país sin conflictos.

**Amaya Valcárcel** [amaya.valcarcel@jrs.net](mailto:amaya.valcarcel@jrs.net)  
Coordinadora Internacional de Advocacy, Servicio Jesuita a Refugiados [www.jrs.net](http://www.jrs.net)

**Vera Samudio** [verasamudio@gmail.com](mailto:verasamudio@gmail.com)  
Coordinadora de Advocacy, Servicio Jesuita a Refugiados Colombia [www.sjrlac.org](http://www.sjrlac.org)

1. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo.
2. <http://rni.unidadvictimas.gov.co/RUV>
3. Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la implementación de la Ley 1448 de 2011 Ley de Víctimas y Restitución de Tierras.
4. Testimonio aportado por SJR Colombia.
5. Artículos 28 y 192 de la Ley 1448 de 2011, Artículo 17, Decreto 4802 de 2011, Decreto 790 de 2012, Resolución 0388 de 10 de mayo de 2013, y Resolución 1281 de 2016.
6. Ejército de Liberación Nacional.

## Colombia: ¿es el momento de invocar la cláusula de cesación?

Beatriz Eugenia Sánchez Mojica

**Tras más de cinco décadas de conflicto armado interno el 24 de noviembre de 2016 el gobierno colombiano firmó un acuerdo de paz con las FARC-EP. ¿Significa esto que los colombianos que han sido forzados a abandonar el país deben empezar a retornar?**

La protección que se ofrece a los refugiados así como a todas las personas beneficiarias de alguna forma de protección internacional está diseñada para ser temporal. La “cláusula de cesación” incluida en la Convención del Estatuto del Refugiado de 1951, su Protocolo y demás instrumentos internacionales en la materia, prevé cuatro escenarios en los que la protección internacional puede llegar a su fin<sup>1</sup>. Uno de ellos tiene lugar cuando el país de origen experimenta un profundo cambio de circunstancias que deriva en la desactivación de las causas que motivaron la huida de su población. Al desaparecer los motivos que obligaron a estas personas a buscar refugio en el exterior, los países de acogida (y ACNUR, la agencia de la ONU para los refugiados) pueden decretar el fin de su condición y ordenar su retorno, al tiempo que el Estado de origen retoma su deber de protegerlas. La pregunta que surge en este punto es si la firma del acuerdo de paz en Colombia conllevará la aplicación de la cláusula de cesación por parte de los países que acogen población colombiana, bien en condición de refugiados, bien como beneficiarios de algún otro tipo de protección internacional.

De acuerdo con la interpretación de ACNUR, el cambio de circunstancias debe reunir tres requisitos para ser aplicable. En primer lugar, debe tener la magnitud suficiente para resolver las causas que ocasionaron el desplazamiento. En segundo, debe ser sostenible en el tiempo, de manera que se asegure que quienes regresen no tendrán que volver a huir. Por último, debe suponer que estas personas podrán acceder de manera efectiva a la protección del Estado de origen<sup>2</sup>.

Estas condiciones no se presentan en el caso colombiano. El desplazamiento forzado en el país es multicausal, así que el pacto del Estado con una de las fuerzas guerrilleras —las FARC-EP<sup>3</sup>— no implica la resolución de la totalidad de los factores que lo originan. Tampoco supone el pleno establecimiento de condiciones de seguridad para el retorno de los

exiliados, pues poderosas bandas criminales controlan actualmente amplios territorios<sup>4</sup>. Adicionalmente el grupo guerrillero Ejército de Liberación Nacional continúa activo.

### Razones para invocar la cesación

Las indicaciones de ACNUR son ‘soft law’, por tanto los Estados podrían desconocerlas y aplicar la cláusula de cesación. En el caso de los principales receptores de población colombiana refugiada — Venezuela, Ecuador y Panamá— esta es una posibilidad a tener en cuenta.

Venezuela, que a diciembre de 2016 acogía a cerca de 173 000 colombianos, se encuentra sumida en una profunda crisis económica y política. Por tanto sus autoridades pueden verse tentadas a despedir una población que consume recursos públicos y que se percibe como responsable del aumento de la inseguridad. La expulsión masiva de colombianos en situación irregular que tuvo lugar en agosto de 2015 constituye un indicio de ello. Ecuador, que acoge a unos 101 000 colombianos y que también enfrenta una crisis económica, ha reclamado a Colombia ayuda para continuar ofreciendo protección a los refugiados y ha tomado medidas para evitar que su número aumente. En 2012, por ejemplo modificó su normatividad interna sobre refugio, restringiendo el concepto de refugiado<sup>5</sup>. Por último, Panamá, que alberga 17 302 colombianos, experimenta cierta desaceleración de su economía de acuerdo al Banco Mundial y en el pasado ha señalado el peso que le supone la atención y protección de estas personas.

Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que, si en el pasado Ecuador y Venezuela se mostraron particularmente abiertos a la llegada de refugiados colombianos, fue debido a un contexto de tensión con su vecina Colombia. En la actualidad la dinámica de estas relaciones ha cambiado, disminuyendo el valor político y estratégico de la acogida de refugiados.

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

## Garantizar la protección

Las Comisiones Binacionales de Colombia con Ecuador, Costa Rica y Venezuela, así como la Comisión de Vecindad establecida con Panamá, ofrecen oportunidades para que el gobierno negocie acuerdos para evitar la invocación inminente de la cláusula de cesación. De hecho, a través de la Comisión Binacional con Ecuador, se ha acordado la implementación del Plan Retorno, de naturaleza voluntaria. Sin embargo, es imprescindible extender las negociaciones a las demás comisiones y agilizar la toma de decisiones, tanto para evitar la aplicación de la cláusula de cesación, como para alcanzar acuerdos que permitan mejorar el bienestar de aquellos a los que en su momento no se dio otra opción que abandonar el país o perder la vida. Es además necesario preparar planes de retorno voluntario conjuntos, los cuales serán cada vez más necesarios a medida que la situación de Colombia se estabilice y permita acoger, de manera segura, a quienes deseen regresar.

ACNUR tiene aquí un papel de suma importancia. En primer lugar, le incumbe supervisar el cumplimiento de las directrices relativas a la cláusula de cesación. En segundo lugar, puede facilitar las negociaciones entre los Estados. Por último, puede apoyar los planes de retorno voluntario, recordando a las autoridades

nacionales que la población que opte por regresar debe estar plenamente informada de las condiciones que se encontrarán en Colombia y que su seguridad y sus derechos deben ser plenamente garantizados.

**Beatriz Eugenia Sánchez Mojica**  
*beasanchezmojica@gmail.com*

Investigadora asociada, CIJUS-Universidad de los Andes; profesora, IE University y Universidad Pontificia de Comillas (España)

[https://humanities-center.ie.edu/dt\\_team/851/](https://humanities-center.ie.edu/dt_team/851/)

1. <http://bit.ly/UNHCR-CessationClauseNotes-1997>
2. ACNUR, *Directrices sobre protección internacional n°3: cesación de la condición de refugiado bajo el artículo 1C (5) y (6) de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (cláusulas de "desaparición de las circunstancias")*, HCR/GIP/03/03 [www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf.pdf?reldoc=y&docid=487e10b32](http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/openssl.pdf.pdf?reldoc=y&docid=487e10b32)
3. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia – Ejército del Pueblo
4. Sánchez B E (2015) "Un éxodo silenciado: desplazamiento intraurbano en Medellín" y Rojas Andrade G "Grupos posdesmovilización y desplazamiento forzado en Colombia: una aproximación cuantitativa", los dos en Cantor D & Rodríguez Serna (Eds) *Los Grupos Criminales Organizados y la Nueva Ola de Desplazamiento Forzado en América Latina*, Institute of Latin American Studies.
5. El Decreto 1.182 de 2012 reemplazó la noción amplia de refugiado, basada en la Declaración de Cartagena, por una definición que reproduce la definición más estrecha de la Convención de 1951.

## Niños y adolescentes excombatientes colombianos

Stephany Armas Contreras

**Un gran número de niños y adolescentes reclutados en el conflicto armado en Colombia están siendo desmovilizados. Las lecciones del anterior proceso de paz de 2003-2008 podrían informar útilmente al proceso de justicia de transición de hoy, en particular en lo que respecta a la reintegración de los menores excombatientes en la vida civil y evitar su posterior desplazamiento o cooptación por parte de los grupos armados.**

El riesgo de reclutamiento de menores por parte de grupos armados ha sido una causa importante de desplazamiento en Colombia. En 2008, se estimó que entre 8000 y 13 000 niños —con una media de edad de 13 años— habían sido reclutados por los grupos de guerrilleros y paramilitares<sup>1</sup>. Frente al riesgo de que sus hijos fueran reclutados, familias y comunidades enteras se vieron forzadas a desplazarse, ya sea porque algunos miembros de la familia o comunidad ya habían sido reclutados o porque habían sido amenazados con el reclutamiento. Muchos menores también

tuvieron que huir después de desertar de grupos armados, escapando de la persecución o represalias desplazándose a otros lugares.

### Esclarecimiento de la verdad

El proceso de justicia transicional de Colombia tiene como objetivo facilitar el fin del conflicto armado interno y lograr una paz estable y duradera con garantías de no repetición, así como garantizar los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia y la reparación. En la búsqueda de la reconciliación, uno de los principales objetivos de la justicia transicional



Agencia de la ONU para las Migraciones (OIM)

Un proyecto de formación profesional en Santiago de Cali, Colombia, apoya a los niños excombatientes.

es el esclarecimiento de la verdad, y los niños que fueron combatientes deben contribuir a este proceso, tanto como víctimas como perpetradores. La verdad es un mecanismo de reparación para la comunidad y la sociedad en general, y también para los individuos, incluidos los niños excombatientes.

Sin embargo, en la experiencia colombiana de los mecanismos de justicia transicional, los niños excombatientes figuran únicamente como víctimas pasivas, eximiéndolos de cualquier responsabilidad por los actos perpetrados cuando eran combatientes. Esta política reduccionista no permite comprender las causas sociohistóricas del reclutamiento de menores, causas que, si no se abordan,

pueden obstaculizar su reinserción en la vida civil<sup>2</sup>. Si no se reintegran efectivamente, los niños excombatientes pueden ser reclutados de nuevo o puestos en riesgo de otras maneras, y pueden poner a otros en riesgo. Además de no contribuir a la verdad, este enfoque ha excluido a los niños excombatientes de las iniciativas de reconciliación y memoria histórica del país.

A diferencia del proceso de paz anterior, en el actual proceso de paz con las FARC se creó una Comisión de la Verdad. Esta Comisión tiene como propósito el esclarecimiento de lo ocurrido, contribuir al reconocimiento de las víctimas y de las responsabilidades individuales y colectivas, y promover la convivencia pacífica. Tanto las víctimas

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

como los perpetradores participarán en la Comisión de la Verdad. Además, se ha creado un Comité Temático de Niños, Niñas y Adolescentes que podrá ofrecer un enfoque especializado a las necesidades y los derechos de los excombatientes menores de edad.

### Acceso a la justicia

El acceso a la justicia también es un componente importante de los procesos de justicia transicional y el reconocimiento de la responsabilidad es fundamental. En el caso particular de los niños y adolescentes excombatientes, se debe abordar y reconocer la responsabilidad de los que reclutaron a menores, así como la responsabilidad de los niños excombatientes que han victimizado a otros durante su tiempo como combatientes. Ambos aspectos son importantes en términos de lucha contra la impunidad de los perpetradores del reclutamiento de niños y como contribución a los procesos de conciliación.

Durante la desmovilización de las AUC<sup>3</sup> en el anterior proceso de paz en Colombia, no hubo supervisión del proceso de desmovilización de los niños soldados; los que se desmovilizaron tendían a hacerlo informalmente, con poco apoyo o planificación para su reincorporación a la vida civil. Los comandantes responsables del crimen de reclutamiento de menores evadieron esta responsabilidad y condena penal. Estos factores socavaban la capacidad de los niños para participar en programas oficiales de desmovilización, desarme y reintegración y su derecho a la justicia.

En relación con el reconocimiento de la responsabilidad de los ex niños soldados, es importante distinguir entre responsabilidad moral y responsabilidad penal. El Estatuto de Roma del Tribunal Penal Internacional establece que “la Corte no será competente respecto de los que fueron menores de 18 años, en el momento de la presunta Comisión del Crimen”<sup>4</sup>. Pero más allá de la responsabilidad penal, es importante que en el proceso de reparación a las víctimas, los niños soldados no sean vistos como víctimas pasivas; sino que también puedan reconocer su responsabilidad moral y participar en actividades de reparación en sus comunidades.

Los mecanismos establecidos para la participación de niños y adolescentes deben ser legalmente reconocidos y apropiados, respetando el carácter voluntario de la

participación, asegurando que los niños puedan tomar decisiones informadas (y ser apoyados al hacerlo) y proporcionando condiciones de seguridad física y psicosocial.

### Reparación para los menores excombatientes

El proceso de reparación para los niños víctimas de reclutamiento armado debe ser integral. Este proceso debe incluir la atención educativa, proyectos de medios de vida, atención psicosocial y atención médica. El objetivo de la reparación debe ser no sólo la compensación, sino también la transformación de las condiciones que provocaron su vulnerabilidad al reclutamiento, frecuentemente condiciones de pobreza, abuso y pérdida de miembros de la familia.

A este respecto, hay mucho que aprender de los fallos del proceso anterior de desmovilización. Por ejemplo, la Ley de Justicia y Paz de 2005 sólo contemplaba la compensación y no la transformación; sin que se introdujeran cambios para eliminar las condiciones originales en que se realizó el reclutamiento, hubo inevitablemente nuevos reclutamientos y nuevos desplazamientos de niños que evitaban ser cooptados por grupos armados.

El Tribunal Constitucional, en su sentencia T-025 de 2004<sup>5</sup>, sostenía que el reconocimiento y la protección de los niños desvinculados de los grupos armados era fundamental para evitar la repetición, citando cifras que indicaban que el 9,7 % de los niños que habían dejado un grupo armado regresarían a un grupo armado y que el 79,4 % había recibido amenazas del grupo armado al que pertenecían, el 7,6 % había sido amenazado por parte de otro grupo armado no estatal y el 1,2 % por parte del ejército.

El informe de 2005 de la Coalición contra la vinculación de niños, niñas y jóvenes al conflicto armado en Colombia<sup>6</sup> extrajo en particular las siguientes dos lecciones del proceso de reintegración de aquel momento:

- La provisión de programas de educación y laborales no responde de ninguna manera a las necesidades y expectativas de los jóvenes.
- Los procesos de reinserción de los jóvenes en la vida civil se centran únicamente en el individuo, sin prestar atención a las condiciones sociales más amplias que podían conllevar a la estigmatización y la exclusión que alentaron el reclutamiento en primer lugar.

Algunas de las lecciones parecen haber sido aprendidas. En el actual proceso de paz, en el marco de la Ley 1448, Ley de Víctimas y Restitución de Tierras, se dictan medidas para proporcionar un conjunto holístico de atención, asistencia y reparación a las víctimas del conflicto: medidas legales, administrativas, sociales y económicas. Otro ejemplo de buena práctica es el lanzamiento del programa Camino Diferencial de Vida para la reintegración de menores excombatientes; el cual, a diferencia del enfoque anterior, se centra sólidamente en la restitución de derechos, la reconciliación comunitaria y la construcción del tejido social de la sociedad<sup>7</sup>.

**Stephany Armas Contreras**  
*armasstephany@gmail.com*  
 Oficial Político de Campo, Voluntarios

Internacionales de las Naciones Unidas, Misión Política Especial de la ONU, Colombia  
<https://colombia.unmissions.org>

1. Amnistía Internacional (2008) 'Colombia: "¡Déjennos en paz!" La población civil, víctima del conflicto armado interno de Colombia - datos y cifras' <http://bit.ly/AI-Colombia-2008>
2. Rethmann A (2010) 'Condenados al silencio – jóvenes excombatientes en Colombia', Axe XI, Symposium 40, Interdependencias – Dependencias – Interdependencias, VI Congreso CEISAL (Consejo Europeo de Investigaciones Sociales de América Latina) 2010, <https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00503128/>
3. *Autodefensas Unidas de Colombia*
4. [www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome\\_statute\(s\).pdf](http://www.un.org/spanish/law/icc/statute/spanish/rome_statute(s).pdf)
5. [www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm](http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2004/t-025-04.htm)
6. <http://bit.ly/COALICO-2005-es>
7. 'Camino diferencial de vida: Programa integral para la atención y consolidación de los proyectos de vida de los menores de edad que salen de las FARC-EP'  
<http://bit.ly/CaminoDiferencial-2017>

## Nuevos detonantes de desplazamiento en Colombia

Alfredo Campos García

**La violencia y el desplazamiento no han terminado con la firma del acuerdo de paz en Colombia.**

El reciente Acuerdo de Paz firmado entre el gobierno de Colombia y el mayor grupo guerrillero del país, las FARC<sup>1</sup>, ha disparado las expectativas de conseguir por fin una paz estable y duradera. No obstante, las acciones de otros grupos armados suponen una seria amenaza de cara a conseguir este objetivo. Esto es particularmente evidente en la región del suroccidente de Colombia, donde hay una presencia extendida de cultivos y negocios ilícitos, actores armados como las desmovilizadas FARC, ELN<sup>2</sup> y grandes bandas criminales (BACRIM, de "bandas criminales" o también llamados más recientemente Grupos Armados Organizados). Toda la región en sí constituye un corredor para el tránsito de estos grupos y los productos con los que trafican, ya que conecta la cordillera y las zonas de producción o extracción con el pacífico y los grandes puertos y rutas de salida.

Desde la firma del acuerdo de paz, otros grupos armados se han trasladado para ocupar el terreno abandonado por las FARC. Los enfrentamientos armados entre las fuerzas gubernamentales y el ELN están ocasionando graves violaciones de los derechos humanos al mismo tiempo que provoca el desplazamiento masivo de poblaciones y

comunidades enteras, como la del grupo étnico Wounaan de la comunidad Taparalito. Y las actividades ilegales de las bandas criminales y otras pandillas paramilitares dan lugar a sus propios problemas sociales y ambientales.

La retirada de las FARC y la posterior aparición del ELN en el departamento del Cauca ha tenido sorprendentes repercusiones negativas para la población local. En los territorios que antes ocupaba, las FARC ejercían al menos alguna autoridad y, por ejemplo, avisaba a la población civil de dónde se encontraban las minas. Con la retirada de las FARC, ha cesado esta peculiar labor de "tutela" hacia la población.

Por estas razones, muchas personas desplazadas internamente en el suroeste de Colombia se ven abocadas a abandonar el país, en dirección a Chile o Ecuador o incluso hacia América del Norte o Europa.

**Alfredo Campos García**  
*alfredocamposga@gmail.com*  
 Experto legal en asilo y conflicto, centrado en Oriente Medio y Norte de África, Asia Central y Colombia

1. Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia.
2. Ejército de Liberación Nacional.

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

## Restitución de tierras en Colombia: ¿por qué las solicitudes son tan pocas?

Frances Thomson

**Transcurrida la mitad del proceso oficial de restitución de tierras en Colombia, surgen preguntas acerca del motivo por el que la cantidad de reclamaciones es mucho más baja que lo esperado.**

La Ley de Víctimas y Restitución de Tierras (Ley 1448 de 2011<sup>1</sup>) ofrece a la población desplazada de Colombia una nueva vía para reclamar sus tierras. Ha recibido elogios y críticas casi por igual, pero existe una preocupación general: la escasa cantidad de solicitantes. En 2012, el Ministerio de Agricultura y Desarrollo Rural de Colombia estimó que se considerarían 360 000 casos de abandono o de usurpación de tierras para la restitución en el marco de la nueva Ley<sup>2</sup>. No obstante, transcurrida más de la mitad del proceso (la Ley expira en 2021), la cantidad de personas que reclaman sus tierras es menor a un tercio de lo que se proyectó en 2012: a partir de agosto de 2017, la Unidad de Restitución de Tierras había recibido 106 833 solicitudes. Al parecer, la mayoría de las personas que posiblemente cumplen con los requisitos para la restitución ni siquiera han presentado sus solicitudes. ¿Por qué?

### La restitución de tierras según la Ley 1448

En el marco de la Ley 1448, aquellos que fueron despojados de sus tierras en el contexto del conflicto armado (debido a usurpación o abandono forzado) pueden solicitar la restitución o la devolución legal y material de sus tierras. La Ley también permite a las familias que no eran propietarias formales de sus tierras en el momento del desplazamiento (pero que eran legítimos ocupantes o propietarios) recibir un título de propiedad como parte del proceso de restitución (Artículo 72) y les promete acompañamiento y apoyo institucional —como subsidios para la adquisición o la reconstrucción de viviendas— a todos aquellos que fueron desplazados, ya sea que decidan regresar o reasentarse en otro lugar (Artículo 66).

La Ley 1448 ofrece una serie de garantías que no se encuentran en procesos judiciales ordinarios. Por ejemplo, permite la utilización de tipos variados y no convencionales de pruebas para respaldar las solicitudes de restitución, dado que los solicitantes a menudo han perdido documentos relevantes debido precisamente a su desplazamiento forzado. Además, la Ley asume la ausencia de consentimiento en las transferencias

de tierra entre la(s) víctima(s) y cualquier persona que haya sido condenada por pertenecer a grupos armados ilegales, colaborar con ellos o financiarlos. La Ley también permite a los jueces suponer que una transacción de tierra no fue consensual (a menos que la evidencia sugiera lo contrario) cuando la cantidad que realmente se pagó o que figuraba en el contrato era menor al 50 % del “valor real”. La misma norma se aplica cuando hayan ocurrido desplazamientos forzados en masa, violaciones graves a los derechos humanos o actos de violencia generalizada en los alrededores y en el mismo período de tiempo en el que se produjo el supuesto incidente (amenaza o acto de violencia) que condujo a la usurpación o al abandono forzado. Si se demuestra que una transacción no es consensual, la transferencia en sí y cualquier acuerdo subsiguiente que afecte la parcela de tierra en cuestión pueden considerarse sin valor alguno (Artículo 77). En resumen, la Ley invierte la “carga probatoria” a favor de la persona que realiza el reclamo.

La Unidad de Restitución de Tierras se encarga de ayudar a las víctimas a documentar su caso para presentarlo ante revisión judicial o debe subcontratar a un abogado para que realice esta tarea. En general, la víctima no debe pagar ningún tipo de honorarios legales. Los jueces especializados, que están familiarizados con cuestiones de usurpación de tierras, son los responsables de tomar la decisión judicial.

Es evidente que el programa de restitución de tierras de Colombia, según lo definido por la Ley 1448, posee muchas fortalezas, además de varias debilidades no analizadas aquí. Es posible que las personas que trabajan en otros contextos observen que hay mucho por aprender de la experiencia colombiana, aspectos tanto positivos como negativos.

### Incapacidad para atraer solicitantes

Existen numerosas razones para la falta de solicitudes, entre las que se incluyen las siguientes: falta de confianza en las autoridades, en especial en áreas donde mantenían/ mantienen vínculos con grupos armados; desconfianza con organismos gubernamentales

según experiencias personales anteriores o las de amigos y familiares; ausencia de concienciación o conocimiento limitado de la Ley; o dificultades para acceder a las instituciones pertinentes por diversas razones, incluidas las distancias y los costos de viaje<sup>3</sup>.

En una reunión con los habitantes de una aldea en el municipio de Pensilvania (departamento de Caldas), parecía que pocos estaban al tanto de la ayuda disponible para los repatriados o sobre el hecho de que la restitución se aplica a tierras abandonadas (y no solamente usurpadas). Un hombre afirmó que los funcionarios responsables “no quisieron tomar sus declaraciones”, a lo que varios vecinos asintieron. Otra mujer relató que para llegar al centro municipal había caminado durante ocho horas, solo para que la rechazaran porque todo el mundo estaba demasiado ocupado.

Javier<sup>4</sup>, un líder de otro municipio que apoya a víctimas en toda la región cafetera, hizo hincapié en la falta de confianza que tienen las personas en sí mismas y en la voluntad o capacidad del gobierno para responder a sus quejas:

*“Sé cómo defenderme cuando hablo, pero algunas personas se sienten muy incómodas y no tienen una manera de decir: ‘Mire, me quitaron la tierra, y tengo este problema’ [...] y hay muchas personas que no creen en el Estado”.*

Sin embargo, tal vez la amenaza más urgente al proceso de restitución es el intento de acabar con él por medio de la violencia. Al menos 72 solicitantes y líderes de la restitución de tierras han sido asesinados y otros miles han recibido amenazas de muerte. En algunos casos, a los desplazados se los obliga a huir de sus hogares una vez más debido a su participación en los procesos de restitución. Los representantes de organizaciones que apoyan la causa y los defensores de los derechos humanos, así como funcionarios del Estado involucrados en casos de restitución, también han recibido amenazas. Los “grupos sucesores” paramilitares son responsables de la mayor parte de los crímenes contra los demandantes y líderes de la restitución, como está bien documentado y ampliamente reconocido.

*“En todo Caldas hay desposesiones, pero hay más miedo que desposesiones. Muchas personas me han dicho [en respuesta a sugerencias para que soliciten la restitución]: ‘definitivamente no, porque mi madre no quiere más problemas; ya tuvimos demasiados problemas cuando nos arrebataron la tierra’.” (Javier)*

La policía, que supuestamente debe brindar protección a todos los que se encuentren bajo amenaza, a menudo no se encarga de sus tareas y los funcionarios del gobierno con frecuencia desestiman las denuncias de los miembros de la comunidad. Las investigaciones sobre la violencia y la intimidación que rodean a los procesos de restitución de tierras han sido, en el mejor de los casos, insuficientes.

Después de numerosas amenazas y atentados contra su vida, Javier —junto con miles de personas— solicitó ayuda de la Unidad Nacional de Protección. Afirma que la protección que les ofrecen no es suficiente:

*“Sé y estoy seguro de que las amenazas son por mi liderazgo en el proceso de restitución, porque hay una gran cantidad de personas muy poderosas con muchos intereses en conservar esa tierra. Y las amenazas son claras: ‘deja de entrometerte con las víctimas y la restitución de tierras o morirás’. En este momento, la protección con la que contamos es un chaleco antibalas y un teléfono que no funciona”.*

La Ley 1448 ofrece múltiples mecanismos para ayudar a la población desplazada internamente de Colombia a reconstruir sus vidas. Sin embargo, muchas personas desplazadas que desean regresar a sus tierras tienen miedo de buscar apoyo del Estado, mientras que otras han regresado sin acompañamiento institucional debido a la falta de comprensión de sus derechos o a las dificultades para acceder a las instituciones pertinentes. Si la mayoría de los beneficiarios ni siquiera solicitan la restitución de tierras en el marco de la Ley 1448, esto representaría un fracaso para el proceso de justicia transicional de Colombia.

Frances Thomson

frances.thomson.lynce@gmail.com

Doctoranda<sup>5</sup>, Universidad de Sussex

www.sussex.ac.uk

1. La Ley de Víctimas (1448 de 2011) se aplica a todas las víctimas del conflicto armado, independientemente de si reclaman tierras perdidas, y que como tal contiene muchos elementos que no se analizan aquí.
  2. Restrepo Salazar J C y Bernal Morales A (2014) *La cuestión agraria: tierra y posconflicto en Colombia*, Bogotá: Penguin Random House Grupo Editorial Colombia, pp 41-47.
  3. Amnistía Internacional (2014) *Un título de propiedad no basta: por una restitución sostenible de tierras en Colombia* www.amnesty.org/en/documents/AMR23/031/2014/en/
  4. Human Rights Watch (2013) *El riesgo de volver a casa: violencia y amenazas contra desplazados que reclaman restitución de sus tierras en Colombia* http://bit.ly/HRW-riesgo-2013
  5. Nombre cambiado por razones de seguridad.
5. Investigación financiada por el Consejo de Investigación Económica y Social del Reino Unido y el Centro para la Economía Política Global de la Universidad de Sussex (beca número T83833F).

## Las mujeres indígenas desplazadas en Colombia

Gina Escobar Cuero

**La población indígena es uno de los grupos más vulnerables dentro de los desplazados internos de Colombia. La falta de comprensión de su cultura y sus necesidades constituye un gran reto para la protección y ayuda de dicha población.**

Dentro de los 49 millones de habitantes estimados en Colombia, el 1.5% corresponde a personas indígenas. Bajo la Constitución de 1991, las personas indígenas tienen derecho a ser propietarias de las tierras en donde practican su cultura. Dichos territorios están usualmente ubicados en partes aisladas del país, tienden a ser ricos en recursos naturales y por lo tanto son atractivos para los diferentes actores involucrados en el conflicto armado de Colombia. A lo largo de los años, un número creciente de indígenas ha sido desplazado por la violencia.

El mayor problema para la población indígena es la pérdida de su territorio. Las comunidades se dividen y las familias se separan. En muchos casos, las mujeres indígenas terminan solas y/o como cabeza de familia luego de perder a sus parejas. El temor a ser encontradas por sus victimarios hace que muchas de ellas huyan hacia las grandes ciudades en donde se ven forzadas a vivir en barrios marginales. Todas estas razones contribuyen a la "...desestructuración de comunidades enteras y el riesgo a desaparecer como pueblos distintos y diferentes."

### El caso de las mujeres Zenú

Los indígenas Zenú se encuentran ubicados en el norte de Colombia. Su principal actividad económica es la producción de artesanías y el intercambio de productos agrícolas con otros grupos indígenas. Dentro de la familia, las mujeres son responsables de la creación de una hortaliza conocida como "el patio" en la que se mantienen vegetales, frutas, plantas medicinales y animales domésticos para el consumo de la familia. Desde la perspectiva de la comunidad, las mujeres ayudan a crear un reservorio de diversidad a través de sus hortalizas que, en algunos casos, han llegado a reportar "...28 especies de vegetales, 30 especies de frutas y más de 70 especies de plantas medicinales"<sup>2</sup>. Asimismo, las mujeres son responsables de la medicina tradicional y la tarea de tejer. De esta forma, las mujeres Zenú generan un gran impacto en la supervivencia de sus comunidades, con la tierra siendo crucial para ese rol.

En el contexto de desplazamiento, el rol de la mujer Zenú cambia abruptamente. En muchos casos, ellas enfrentan retos como la falta de vivienda, seguridad alimentaria, educación y empleo. Debido a que muchas mujeres Zenú cuentan con un nivel educativo primario, la mayoría de sus oportunidades laborales son poco remuneradas y temporales, además la gran mayoría de mujeres desplazadas y sus familias se ven forzadas a vivir en arriendo. La falta de tierra para crear "el patio" compromete la seguridad alimentaria de la familia, y la necesidad de las mujeres de trabajar fuera de su hogar afecta su capacidad para cuidar de sus hijos – exponiéndolos al riesgo de involucrarse en pandillas. De esta manera, el desplazamiento interno cambia drásticamente el rol de las mujeres Zenú y compromete la supervivencia de toda la comunidad.

### Respuesta gubernamental inadecuada

La Ley 387 de 1997 de Colombia fue diseñada para prevenir el desplazamiento interno y asistir a aquellos que han sido desplazados. Cada uno de los 32 departamentos del país decide sobre su presupuesto anual para implementar los programas relevantes. Sin embargo, la falta de supervisión del gobierno ha llevado a variaciones en la implementación y por consiguiente en la asistencia brindada a la población desplazada. En el caso de los indígenas, el gobierno local ha fallado en comprender y cubrir sus necesidades específicas.

Para poder acceder a la asistencia gubernamental, los desplazados internos (IDP por sus siglas en inglés), deben registrarse en el Registro Único de Víctimas de Colombia. Si el registro es exitoso, los desplazados tienen derecho a recibir la Ayuda Humanitaria de Emergencia con la cual se pretende cubrir las necesidades básicas inmediatas de dicha población; la segunda etapa concierne la estabilidad socioeconómica para lo cual están disponibles la asistencia de vivienda y programas de generación de ingresos. Los resultados obtenidos mediante entrevistas con mujeres Zenú de la comunidad de Pasacaballos en la ciudad de Cartagena, indican que el sistema

de registro dificulta el acceso a la ayuda. Dichas dificultades surgen de circunstancias que involucran a mujeres registradas que al ser desplazadas más de una vez dejan de ser elegibles para obtener más ayuda.

Para aquellas mujeres que han obtenido ayuda, la ayuda ha sido insuficiente, de baja calidad o retrasada. Por ejemplo, algunas mujeres recibieron ayuda financiera para cubrir su arriendo dos años después de haberla solicitado. A otra mujer se le prometió ayuda financiera, pero recibió parte del pago en forma de comida (de baja calidad), cuatro sillas y un juego de cucharas. Después de varios años aún le deben 40 % de los fondos prometidos. Este tipo de ayuda representa un desperdicio de recursos para el gobierno

teniendo en cuenta que no provee a las mujeres con las herramientas necesarias.

La mala organización de la asistencia del gobierno y la falta de comprensión de las necesidades reales de las mujeres indígenas desplazadas resultan dañinas tanto para la supervivencia a corto plazo de las mujeres Zenú y sus familias, como para la supervivencia a largo plazo de su comunidad y su cultura.

Gina Escobar Cuero [ginapescobar@yahoo.com](mailto:ginapescobar@yahoo.com)  
Doctoranda, Departamento de Estudios sobre Desarrollo, Universidad de Viena [www.univie.ac.at](http://www.univie.ac.at)

1. Organización Nacional Indígena de Colombia/National Indigenous Organization of Colombia <http://bit.ly/UASB-RAA-08-ONIC>
2. Vélez G A and Valencia M (1995) 'Comunidad Zenú del Volao: De las cenizas del desplazamiento forzoso resurge la vida', *Biodiversidad, sustento y culturas* [www.grain.org/e/803](http://www.grain.org/e/803)

## Detonantes del desplazamiento interno en Guatemala

Sindy Hernández Bonilla

**Más de 20 años después del fin de la guerra civil, Guatemala está nuevamente experimentando un aumento del desplazamiento interno. Las causas son múltiples y requieren atención urgente.**

La firma de los Acuerdos de Paz en 1996 terminó con 36 años de guerra civil entre el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)<sup>1</sup>. Se estima que 200 000 personas murieron durante la guerra, mientras que alrededor de un millón de personas fueron desplazadas internamente o huyeron del país. Más de 20 años han transcurrido desde el final de la guerra, pero hoy este país centroamericano vuelve a experimentar altos niveles de homicidio y violencia generalizada, con niveles significativos de nuevos desplazamientos<sup>2</sup>.

Paralelamente al proceso de negociación y aprobación de los Acuerdos de Paz, entre ellos, el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado<sup>3</sup>, el gobierno introdujo medidas económicas de ajuste estructural. No obstante, aunque hay avances estos resultan mínimos en relación a los más de veinte años transcurridos, y en donde particularmente aquellos acuerdos a través de los cuales se buscaba reducir las rezagos y desigualdades económicas hay pocos resultados. Por ejemplo, no se cuenta con una reforma fiscal integral, de manera que el Estado dispone de pocos recursos para invertir en educación, salud, protección social, vivienda y la generación

de empleo. A la población indígena se le continúa negando sus derechos y el sistema de justicia no ofrece condiciones para su acceso. Y en términos de compensación, son pocas las familias víctimas de la guerra que han tenido una reparación integral por los daños debido a la falta de presupuesto.

Este contexto, combinado con la aplicación desigual de las disposiciones del acuerdo de paz, condujo a una profundización de la desigualdad y la pobreza en el país y a una mayor fragilidad del Estado, proporcionando terreno fértil para los grupos armados, las bandas delincuenciales, el crimen organizado y el narcotráfico. Guatemala en la actualidad registra altos índices de criminalidad, así como condiciones de temor e incertidumbre en la población.

Las investigaciones realizadas en 2016 identificaron una amplia gama de factores que impulsan el desplazamiento interno en Guatemala: la violencia, las extorsiones y amenazas, la presencia del crimen organizado y la narcoactividad, la expansión de actividades empresariales de gran escala (como el cultivo de caña de azúcar y de palma aceitera, la ganadería extensiva, la minería metálica y no metálica e hidroeléctricas), así como los eventos naturales y climáticos. A

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

esto se suman otros factores de riesgo que desencadenan la migración forzada, como el deterioro y agudización de la desigualdad social en el acceso a la salud, a la educación, a la vivienda, a los medios de vida, a la tierra (siendo los más afectados quienes habitan en áreas rurales y marginalizadas) y el predominio del sistema patriarcal.

La expansión de actividades empresariales a gran escala ha reducido las áreas de cultivo para alimentos, lo que ha provocado desplazamientos de familias y en ocasiones, comunidades completas del noroeste del país. Esta situación ha colocado a estas personas en riesgo de enfermedades y desnutrición, sin oportunidad de tener acceso a medios de trabajo y de vida. Su vulnerabilidad se exagera aún más por la violencia, la intimidación y el acaparamiento de tierras por parte de las grandes empresas, así como por el daño ambiental causado a la tierra, en particular a las fuentes de agua por contaminación, uso excesivo y desvío de ríos.

Estas empresas se benefician de un Estado débil, por la corrupción e ineficiencia de sus instituciones, pero también por los vínculos que tienen algunas empresas con instituciones estatales y mafias. Esta situación ha dejado a las comunidades desprotegidas. Algunas de ellas se resisten (como las que protestan contra la minería y los proyectos hidroeléctricos), mientras que otras optan por vender y buscar un lugar para vivir o sobrevivir.

La geografía y ubicación de Guatemala hacen que sea vulnerable a eventos climáticos y naturales (tormentas, erupciones volcánicas y terremotos) que han provocado desplazamientos forzados. Esta situación se ve agravada por la falta de ordenamiento territorial, la deforestación, el escaso control de la vivienda, el déficit habitacional y las escasas medidas de prevención. Las personas más afectadas son quienes ya viven en situación de pobreza. Cuando ocurren este tipo de eventos, las poblaciones afectadas reciben atención de emergencia, pero no asistencia a largo plazo.

### ¿De la indiferencia a la inversión?

En suma, son múltiples los motivos que promueven el desplazamiento forzado interno en Guatemala, no obstante, el Estado reconoce poco los problemas subyacentes. Quienes son desplazados por motivos de violencia viven en constante zozobra de ser encontrados por los agresores y, por consiguiente, desconfían de los demás y de los funcionarios públicos. Este escenario dificulta enormemente la

obtención de datos sobre el desplazamiento, mientras que la corriente de miedo desmotiva la presentación de denuncias, lo que repercute en lograr la investigación, sanción y no repetición de los hechos delictivos.

El gobierno debe demostrar interés en atender los aspectos estructurales y sistémicos que reproducen prácticas violentas, que han sido naturalizadas y toleradas dentro de la sociedad y son causa de desplazamiento. Es urgente llevar a cabo una evaluación a nivel de todo el sistema (con la participación de la sociedad civil) de las políticas públicas y de los programas de prevención y atención dirigidos a las personas desplazadas. Es necesario incrementar las inversiones en la mejora de las condiciones de vida de las poblaciones más pobres y excluidas —las situadas en zonas rurales y los asentamientos urbanos precarios— con enfoques específicos para la niñez y adolescencia, mujeres y pueblos indígenas. Se necesita un plan de desarrollo nacional que beneficie a la población más vulnerable, que busque erradicar la pobreza y la desnutrición, garantizar el acceso al sistema escolar y al empleo digno, evitar la contaminación, impulsar la gestión sostenible del suelo y fomentar prácticas protectoras de la naturaleza. De hecho no es necesario partir de cero ya que existen propuestas que se recomiendan retomar<sup>4</sup>.

El Estado también debe desarrollar procedimientos para regular las actividades empresariales expansionistas y extractivas y, al hacerlo, debe centrarse en los aspectos legales, de conflictividad social, impactos ambientales, repercusiones en la producción de alimentos, papel de los funcionarios públicos y su relación con las empresas, y las acciones de las autoridades locales que violan el derecho de las comunidades a ser consultadas. Sobre todo, el gobierno debe analizar si estas actividades empresariales son convenientes para el país en términos sociales, ambientales y económicos, tanto a corto como a largo plazo.

Sindy Hernández Bonilla [smhernandezb@url.edu.gt](mailto:smhernandezb@url.edu.gt)  
Investigadora en el subprograma Movilidad humana y dinámicas migratorias, Universidad Rafael Landívar, Guatemala. <http://bit.ly/2wJnYlr>

1. Conciliation Resources (1997) *Negotiating rights: The Guatemala peace process* [www.c-r.org/accord/guatemala](http://www.c-r.org/accord/guatemala)

2. El Informe Global sobre el Desplazamiento Interno señaló 6200 nuevos casos de desplazamiento interno en 2016: [www.internal-displacement.org/countries/guatemala](http://www.internal-displacement.org/countries/guatemala)

3. <http://bit.ly/Guat-acuerdo-reasentamiento-1994>

4. Por ejemplo, los Acuerdos de Paz, el Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, y la propuesta Mejoremos Guate, entre otras.

## La protección se queda corta: el nuevo programa de migración de Perú para los venezolanos

Nicolas Parent

**La introducción en Perú de un nuevo permiso de trabajo y de estudio para los venezolanos que huyen de la violencia en su país es algo encomiable, pero solo aporta una forma de protección limitada y temporal.**

La represión estatal, los saqueos y la violencia civil han dejado a los venezolanos en un estado de desasosiego y temor, a lo que hay que sumar la erosión de la estabilidad sociopolítica del país, aún más exacerbada por la escasez de alimentos y medicinas, una inflación demoledora y una drástica devaluación de la moneda venezolana. Cada día que pasa, a medida que la situación se va deteriorando, se justifica más que a los venezolanos se les aplique la definición internacional de “refugiados”.

Además de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y del protocolo de 1967, de los cuales la vasta mayoría de los países de Latinoamérica son firmantes, el continente ha hecho gala de sus esfuerzos coordinados para reforzar su marco regional para los desplazados forzosos. La Declaración de Cartagena de 1984, la Declaración de San José de 1994, la de México de 2004 y la de Brasil de 2014, todas dan testimonio del compromiso de proteger a aquellos cuyo temor a ser perseguidos esté justificado. La respuesta a los que huyen de Venezuela, sin embargo, es un ejemplo de cuánto queda por conseguir, especialmente en lo que respecta a la aplicación de dichos instrumentos. Por ejemplo, aunque en total recibió 4670 solicitudes de asilo de venezolanos entre 2012 y 2015, el Ministerio de Justicia de Brasil solo ha evaluado un total de 89 solicitudes<sup>1</sup>. Para los que quieren exiliarse a Colombia surge un reto distinto debido a que los cierres de fronteras regulares y la violencia en el este de su región han impedido a los venezolanos buscar asilo allí.

### Opciones de Protección

De todos los países de América Latina que acogen a venezolanos, Perú merece un reconocimiento por su nuevo programa de concesión de permisos de trabajo/estudio temporales. El Permiso Temporal de Permanencia (PTP)<sup>2</sup> es un permiso de trabajo y estudios proporcionado exclusivamente

a los ciudadanos venezolanos durante un periodo de un año, con posibilidad de renovarlo. El nuevo programa ha sido elogiado por la comunidad internacional, incluida la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, que lo calificó como “un ejemplo para la región de cómo los Estados pueden proteger a los migrantes que se encuentran en una situación vulnerable, regularizando su migración”<sup>3</sup>. Según Eduardo Sevilla Echevarría, superintendente de migración, más de 10 000 solicitudes de venezolanos han sido aprobadas para recibir el PTP a partir de finales de julio 2017<sup>4</sup>.

Sin embargo parece que los funcionarios de migración están promoviendo el PTP en vez de ofrecer información sobre otras vías de protección más amplias y duraderas. Este fue el caso para José, que era propietario de un negocio en Venezuela. Cuando pasó por el control fronterizo del aeropuerto de Lima, José notificó al funcionario de migración que deseaba solicitar asilo pero “me dijeron que solo cumplía los requisitos para el PTP”. Si tenemos en cuenta que Perú dispone de una legislación nacional sobre el asilo que data de 2003<sup>5</sup>, resulta sorprendente que la oficina de migración de Lima no le ofreciera una información adecuada sobre los procedimientos de asilo.

Los testimonios de los solicitantes y beneficiarios alrededor de Lima sugieren que el de José no es el único caso de un venezolano que no ha sido bien informado sobre su derecho a solicitar asilo. Cuando María solicitó el PTP se dio cuenta de que no le garantizaba explícitamente el acceso a determinados derechos que normalmente se concederían a los refugiados. “Huí de una zona muy violenta de Venezuela y era consciente de que con la amplia definición de refugiado de la Declaración de Cartagena probablemente tendría derecho a que me concedieran la condición de refugiada”, explicó María y añadió que no necesariamente quería que le concedieran la condición oficial de refugiada,

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

sino más bien tener una garantía jurídica de que ella y sus hijos tendrían acceso a servicios sanitarios y a asistencia básica. Sin embargo, tras múltiples visitas a la oficina de migración y numerosas conversaciones telefónicas con miembros de la plantilla de personal de ACNUR (quienes no entendían con claridad el solapamiento entre el PTP y la legislación de asilo de Perú), ella —como José— tuvo que aceptar el PTP como su única opción.

### La implementación se queda por detrás de los estándares internacionales

A Latinoamérica se le reconoce en gran parte del mundo el haber desarrollado algunos de los mecanismos de protección más innovadores para los migrantes forzados. A la vanguardia había estado la Declaración de Cartagena de 1984, que supuso el escenario de multitud de diálogos sobre protección internacional. Sin embargo, también es fundamental reconocer que esas declaraciones, planes de acción, recomendaciones y conclusiones no son vinculantes y que en Latinoamérica “la mayoría de los organismos de determinación de la condición de refugiado todavía carecen de la formación, eficiencia, independencia y experiencia que encontramos en otras partes del mundo”<sup>6</sup>. Además, desde finales de la década de los noventa, los gobiernos americanos han elaborado leyes nacionales sobre el asilo pero esos instrumentos tienden a “quedarse cortos con respecto a los estándares internacionales en cuanto a duración y alcance de la protección se refiere [y] no incluyen derechos importantes de los refugiados como el acceso a procedimientos justos y eficientes para la determinación de la condición de refugiado”<sup>7</sup>.

Perú no está exento de estas realidades y aunque el PTP ha permitido a muchos venezolanos conseguir seguridad, se deberá mantener un debate sobre si cumple o no con sus responsabilidades hacia ellos, cuyos casos deberían ser resueltos a través de un proceso real de determinación de la condición de refugiado. Teniendo en cuenta que la Declaración de Cartagena de 1984 amplía la definición de lo que sería un refugiado, y extiende este estatus a aquellos que huyen de su país a causa de 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”<sup>8</sup>, las abundantes pruebas del conflicto en Venezuela demuestran que quienes se exilian están legitimados para solicitar protección internacional. Tras haber incorporado la definición ampliada de refugiado a su legislación nacional, Perú tiene la responsabilidad oficial de facilitar este proceso. En la práctica, el PTP puede ayudar a que Perú eluda esta responsabilidad dado que a los migrantes venezolanos se les puede evaluar superficialmente, de forma que queden desinformados acerca de otros planes de protección al amparo de la legislación peruana.

Aunque se elogie a Perú por acoger a venezolanos, debemos entender que el PTP no es un instrumento de protección que garantice amplios derechos. Sobre el papel se trata solo de un permiso de residencia que autoriza a los venezolanos a trabajar y a estudiar allí durante un periodo de un año y, aunque puede ser adecuado para algunos solicitantes, no lo es para quienes han huido de su país porque han visto amenazadas sus vidas, su seguridad y libertad. Por tanto, no deberíamos considerar el PTP de Perú como una nueva norma de protección para los que huyen de la crisis, el conflicto y la violencia en Latinoamérica, ya que corremos el riesgo de propagar un discurso y unas prácticas basadas en la generosidad y la buena voluntad en vez de basarnos en los derechos.

Nicolas Parent [nik.parent@gmail.com](mailto:nik.parent@gmail.com)

Investigador, Observatorio para los Derechos Humanos y los Migrantes Forzados en Turquía <https://ohrfmt.org>. Actualmente enseña Geografía en Lima, Perú.

1. Human Rights Watch (2017) “Venezuela: la crisis humanitaria se extiende a Brasil” <http://bit.ly/HRW-Venez-18042017-es>
2. Decreto Supremo N° 002-2017-IN [www.refworld.org/docid/58da500c4.html](http://www.refworld.org/docid/58da500c4.html)
3. IACHR 4 de abril de 2017 [www.oas.org/en/iachr/media\\_center/PReleases/2017/043.asp](http://www.oas.org/en/iachr/media_center/PReleases/2017/043.asp)
4. “Gobierno evalúa ampliar plazo para entrega de PTP a venezolanos”, *El Comercio*, 25 de julio de 2017 <http://bit.ly/EIComercio-25072017>
5. Ley del Refugiado N° 27891 [www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal\\_8.pdf](http://www.migraciones.gob.pe/documentos/normalegal_8.pdf)
6. Fischel De Andrade J (2014) “Forced migration in South America” en Fiddian-Qasimiyeh E, Loescher G, Long K y Sigona N (Eds) *The Oxford Handbook of Refugee & Forced Migration Studies*, Oxford University Press, pp. 651-663
7. Gottwald M (2003) “Protecting Colombian refugees in the Andean region: the fight against invisibility” UNHCR Working Paper No 81 [www.unhcr.org/3e71f2014.pdf](http://www.unhcr.org/3e71f2014.pdf)
8. Declaración de Cartagena sobre los Refugiados <http://bit.ly/1984Cartagena-Sp-Fr-Eng>

## La protección en ausencia de legislación en Trinidad y Tobago

Rochelle Nakhid y Andrew Welch

**Muchos de los pequeños Estados insulares del Caribe están luchando contra flujos migratorios mixtos cada vez más complejos; sin embargo, pocos han implementado una legislación en materia de refugiados. Trinidad y Tobago está en vías de hacerlo.**

El Estado insular de Trinidad y Tobago ha visto aumentar el número de migrantes en la última década, y es un punto tanto de tránsito como de destino. En consonancia con las tendencias del Caribe, son cada vez más los refugiados de diversas nacionalidades que llegan a las costas de Trinidad y Tobago. En 2014, 184 personas se registraron como solicitantes de asilo en Trinidad y Tobago, 209 en 2015 y 314 en 2016<sup>1</sup>. Según ACNUR, la agencia de la ONU para los refugiados, los primeros meses de 2017 presentaron una duplicación de las cifras de 2016, con 640 solicitantes de asilo, refugiados y otras personas en riesgo inscritas a partir de mayo de 2017. Se espera que este rápido aumento continúe, ya que aún quedan muchas personas por registrar; se estima que la cantidad total para 2017 sea de unas 1800 personas.

Los solicitantes de asilo y refugiados en Trinidad y Tobago provienen de seis países principales —Cuba, Venezuela, Siria, Bangladesh, Jamaica, Colombia y Nigeria— lo que representa una combinación de refugiados regionales y extrarregionales. Anteriormente, la mayoría provenía de Cuba y Siria, pero desde 2017 los venezolanos se han convertido en el segundo grupo más grande de solicitantes de asilo. Sin embargo, los refugiados y los solicitantes de asilo también representan a muchos otros países de origen como Pakistán, Congo, Malí, Sudán y Uganda. Más ampliamente, según las estadísticas de ACNUR de marzo de 2017, la cantidad de refugiados y solicitantes de asilo en la región del Caribe<sup>2</sup> aumentó un 50 % entre 2015 y 2016. Los principales diez países de origen en orden descendente son El Salvador, Haití, Honduras, Guatemala, Cuba, Venezuela, Colombia, Siria, Jamaica y Bangladesh.

### Deficiencias y problemas de protección

En la Comunidad Independiente del Caribe<sup>3</sup>, solo Belice posee legislación en materia de refugiados, mientras que Jamaica y Trinidad y Tobago cuentan con una política de refugiados,

pero no con una legislación. Trinidad y Tobago se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y a su Protocolo de 1967 el 1 de noviembre de 2000. Hasta la fecha, estos no se han incorporado a la legislación nacional, pero el proceso de preparación para hacerlo ya está en marcha. Este proceso se realiza de una manera elogiadamente participativa con los principales actores, incluida la Unidad de Asuntos Internacionales y la División de Inmigración del Ministerio de Seguridad Nacional, ACNUR y la ONG Living Water Community (LWC, por sus siglas en inglés)<sup>4</sup>.

La buena relación entre las partes interesadas ha dado lugar a la protección de cientos de refugiados durante las últimas tres décadas. Una política de refugiados, aprobada en junio de 2014<sup>5</sup>, establece que los refugiados tienen derecho a: un permiso que los autoriza a permanecer en el país, el derecho al trabajo, documentos de identidad, documentos de viaje, asistencia pública (si no pueden trabajar y necesitan ayuda), atención médica, libertad de circulación, reunificación familiar, oportunidades educativas y actividades de ocio, asesoramiento para personas con traumas u otros problemas psicológicos, y el derecho a no ser expulsados del país (a menos que supongan una amenaza para la seguridad nacional o para el orden público). Contempla un enfoque de tres etapas para que el gobierno pueda asumir la responsabilidad de protección de los refugiados y encargarse de la determinación de la condición de refugiado. A pesar de que se trata de un calendario sumamente ambicioso, se han fortalecido las capacidades de los actores gubernamentales para que puedan asumir esta responsabilidad.

Sin embargo, los refugiados realmente no reciben todos los derechos comprendidos en la política. Más allá de la libertad de circulación, la atención médica y el derecho a no ser expulsados, en la práctica no existe el derecho al trabajo, no se emiten documentos de identidad al entregar los pasaportes para recibir una orden de supervisión;

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

no hay asistencia pública ni acceso a tratamientos psicológicos culturalmente delicados, el acceso a la educación para los niños es limitada y no existe un camino sencillo para la reunificación familiar.

Cualquier refugiado o solicitante de asilo que desea reclamar protección en Trinidad y Tobago está limitado por la Ley de Inmigración y su reglamento, lo que dificulta la aplicación de medidas de protección eficaces. Las personas que ingresan a Trinidad y Tobago, o que permanecen allí, sin la documentación correcta pueden ser tratadas como delincuentes (encarcelados o multados) y es posible que las encierren en un centro de detención administrativa para ser deportadas a sus países de origen. Las normas de la ley se aplican a solicitantes de asilo y a refugiados, en especial si poseen documentos falsos o son indocumentados.

Cuando los solicitantes de asilo se registran en ACNUR a través de LWC, y conforme a los procedimientos acordados en 2014, son remitidos a la División de Inmigración, que les concede una orden de supervisión. Esto impone un requisito de presentación de informes y protege al solicitante de asilo de la devolución o la detención, siempre y cuando cumpla con las leyes del país. Esta alternativa a la detención se negoció hace años con la División de Inmigración, junto con la eliminación del requisito habitual de pagar una fianza. Sin embargo, un caso reciente de la Corte Suprema de Trinidad y Tobago ha puesto indirectamente en tela de juicio la legalidad del uso actual de las órdenes de supervisión para los refugiados y los solicitantes de asilo. Las partes interesadas se reunirán para discutir las implicaciones de esta decisión y buscarán soluciones alternativas.

La política de refugiados también reconoce las tres soluciones duraderas que promovió ACNUR para ayudar a los refugiados a reconstruir sus vidas con dignidad y en paz. En Trinidad y Tobago, sin embargo, dado que los

refugiados no pueden integrarse legalmente en el país ni trabajar, ACNUR depende en gran medida del reasentamiento como la posible solución principal para la mayoría de los refugiados (tradicionalmente en los Estados Unidos). Esto puede tardar mucho tiempo y no hay garantías de que los refugiados sean aceptados en otro país. Con cantidades reducidas de espacios disponibles de reasentamiento en todo el mundo, la integración local sigue siendo la solución *de facto*.

Otras preocupaciones de protección se refieren a personas LGBTI<sup>6</sup>, niños y mujeres, en particular. Muchas personas LGBTI huyen de sus países de origen buscando refugio en Trinidad y Tobago. Sin embargo, debido a las normas culturales del país y a la Ley de Delitos Sexuales de 1986, se enfrentan a muchas de las mismas preocupaciones de protección en Trinidad y Tobago que tenían en su país de origen. Debido a las restricciones impuestas por la División de Inmigración, las preocupaciones por la falta de lugares en las escuelas y una preferencia por inscribir a refugiados en lugar de a solicitantes de asilo, cada vez son más los niños que no asisten a la escuela. Existe una escasa capacidad para acoger a niños no acompañados o separados; esto se debe, por una parte, a la falta de personal bilingüe y por otra,



En una clase de la Universidad de las Indias Occidentales de Trinidad, la profesora de lingüística Valerie Youseff asiste a una refugiada colombiana de ocho años en sus ejercicios de inglés.

a una escasez de espacios en hogares infantiles. Mientras tanto, debido a la discriminación que sufren las mujeres latinas en la sociedad trinitense, y a una misoginia arraigada, muchas de las mujeres refugiadas sufren de acoso diario y son particularmente vulnerables a la explotación y el abuso. Esta vulnerabilidad se ve agravada en el lugar de trabajo donde se obliga a las mujeres (y a todos los refugiados, de hecho) a trabajar en la economía sumergida.

### Opciones frente a la escasez de recursos y capacidad

LWC es la única organización de la sociedad civil en la isla que se dedica a los refugiados. Sin embargo, una asociación reciente con la Universidad de las Indias Occidentales ofrece algo de esperanza para la expansión de servicios mediante clases de inglés (y en el futuro, tal vez cursos de estudios sobre refugiados). Otra asociación prevé la prestación de asistencia jurídica en colaboración con la escuela local de leyes.

Podría decirse que, al igual que cualquier otro Estado, Trinidad y Tobago debe garantizar que se cumplan las obligaciones legales básicas y que se pueda acceder a ellas con facilidad, a pesar de no tener ningún tipo de legislación nacional. Debe prestar asistencia humanitaria a los necesitados en una forma que respete la dignidad y la seguridad de todas las personas. Si bien Trinidad y Tobago pone a disposición sus capacidades y recursos existentes con

eficacia y eficiencia para garantizar la protección de los refugiados y todas las personas en su territorio, se deben reconocer sus propias limitaciones como pequeño Estado insular en desarrollo, incluida su recesión en curso. En los casos en los que Trinidad y Tobago no logre brindar protección para la creciente cantidad de solicitantes de asilo, la comunidad internacional debería considerar maneras de proporcionar apoyo apropiado y adecuado para asegurar que se cumplan esas necesidades de protección. Sin duda, todo el Caribe podría beneficiarse de la ayuda internacional adicional.

**Rochelle Nakhid** [lwcnhcr@gmail.com](mailto:lwcnhcr@gmail.com)  
Coordinadora regional

**Andrew Welch** [andrew.welch@live.com](mailto:andrew.welch@live.com)  
Ex funcionario jurídico

Living Water Community [www.lwctt.org](http://www.lwctt.org)

1. Esto no incluye a aquellos que se marchan espontáneamente ni a los refugiados que son reasentados en terceros países.
2. Esto incluye a Belice.
3. Esto se refiere a países de habla inglesa del Caribe que lograron obtener independencia plena del Reino Unido.
4. LWC se ha asociado con ACNUR desde 1989; ACNUR estableció su presencia en la isla en enero de 2016.
5. National Policy to Address Refugee and Asylum Matters in the Republic of Trinidad and Tobago [Política Nacional sobre Asuntos de Refugio y Asilo de la República de Trinidad y Tobago], adoptada por el Gabinete en junio de 2014 [www.refworld.org/docid/571109654.html](http://www.refworld.org/docid/571109654.html)
6. Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero e intersexuales.

## La erradicación de la apatridia en América

Juan Ignacio Mondelli

**Se han hecho progresos considerables en la erradicación de la apatridia en Latinoamérica y el Caribe desde 2014, pero aún queda trabajo por hacer para convertirse en la primera región mundial en erradicar la apatridia.**

Con la adopción de la Declaración y Plan de Acción de Brasil en 2014<sup>1</sup>, 28 países y tres territorios latinoamericanos y del Caribe se comprometieron a erradicar la apatridia en la región siguiendo los lineamientos del Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia del ACNUR<sup>2</sup>. Con este propósito, los países acordaron evitar que se originen nuevos casos de apatridia en la región, que todas las personas apátridas adquieran o recuperen su nacionalidad, y que las personas en riesgo de apatridia logren superar las

barreras legales o prácticas a las que se enfrentan para probar que efectivamente son nacionales de un determinado país. También acordaron que hasta que las personas apátridas puedan obtener una nacionalidad, deben ser protegidas. Por consiguiente, si bien el Plan de Acción de Brasil reconoce que el enfoque central detrás de la idea de erradicar la apatridia es una de las soluciones, propone a los Estados adoptar medidas en tres ámbitos: prevención, protección y resolución.

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

## Progresos en la región desde 2014

**Prevención:** Con relación a la prevención de la apatridia, el Plan de Acción de Brasil propone a los Estados que se adhieran a la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961<sup>3</sup>, armonicen su normativa sobre nacionalidad con los estándares internacionales y faciliten la inscripción de nacimientos. En la actualidad, de los 35 Estados Miembros de la Organización de Estados Americanos, sólo 16 son Estados Partes en la Convención (y se convertirá en el 17º Estado Miembro). Mientras tanto, Colombia y Chile reformaron reglamentos para limitar el alcance de las excepciones constitucionales al principio de *ius soli*<sup>4</sup>, reduciendo así la posibilidad de casos de apatridia en sus territorios, y Panamá flexibilizó su práctica de registros para facilitar la inscripción de nacimientos de los hijos de padres panameños nacidos en Costa Rica.

**Protección:** Para proteger a las personas apátridas, el Plan de Acción de Brasil propone a los Estados que se adhieran a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, adopten marcos normativos internos de protección y establezcan procedimientos de determinación de la apatridia. Hasta la fecha, 19 de los 35 países miembros de la OEA son Estados Partes en la Convención de 1954. De éstos, después de 2014, El Salvador se adhirió a la Convención y México retiró su reserva al artículo 31 sobre la expulsión de apátridas. Asimismo, el parlamento en Haití aprobó la adhesión, y la presidenta Bachelet de Chile se comprometió a avanzar hacia la adhesión a ambos convenios de apatridia. En cuanto a los procedimientos de determinación de la apatridia, la Corte Interamericana emitió una opinión consultiva en la que se señala que, en un contexto migratorio, los Estados deben determinar la nacionalidad o la apatridia de cualquier niño en su territorio. A este fin, deben establecer o fortalecer procedimientos apropiados, reconociendo las necesidades diferenciadas de niños, niñas y adolescentes.

En 2016, Costa Rica adoptó un decreto que regula la protección integral de las personas apátridas. Por otra parte, la Ley Orgánica de Movilidad Humana del Ecuador y la ley de migración de Brasil, ambas adoptadas en 2017, regulan los derechos

de las personas apátridas y exigen que se establezcan procedimientos de determinación de la apatridia. Además, Argentina, El Salvador, Panamá, Paraguay y Uruguay están elaborando regulaciones para abordar el tema, mientras que Colombia, Guatemala y Perú han expresado su interés en hacerlo.

**Resolución:** En relación con la confirmación de la nacionalidad, Chile (a través de su proyecto “Chile reconoce”<sup>5</sup>), Costa Rica y Panamá (a través del proyecto “Chiriticicos”<sup>6</sup>) han implementado proyectos para verificar o revisar el registro de nacimientos y asegurar el registro y acceso adecuados a la documentación que acredite la nacionalidad. Por otro lado, los nuevos marcos normativos de Bolivia, Brasil y Ecuador facilitan la naturalización de las personas apátridas, mientras que Argentina, El Salvador y Paraguay están redactando leyes similares.

## Lecciones aprendidas

El proceso de Cartagena +30 que llevó a la Declaración y Plan de Acción de Brasil permitió a los Estados reconocer que la apatridia es una cuestión de derechos humanos no sólo en el mundo sino también en la región, y que su erradicación generalmente requiere una inversión baja de recursos. Cartagena +30 favoreció que los Estados se apropiaran de la meta de erradicar la apatridia y promovió la adopción de acciones orientadas a lograr este objetivo.

Las personas apátridas pueden jugar un rol clave en la sensibilización de los funcionarios estatales y la difusión del problema en la sociedad. Tras la adopción del Plan de Acción de Brasil, los cursos de capacitación y reuniones regionales organizados por el ACNUR tuvieron mayor impacto gracias a la participación de personas apátridas —como Maha Mamo, una refugiada apátrida en Brasil— para explicar el impacto humanitario de la apatridia y por qué son necesarias soluciones tales como la naturalización. Además, dado que la apatridia es una cuestión relativamente nueva para muchos funcionarios, que tradicionalmente se habían centrado únicamente en temas de asilo y protección de los refugiados, lo “novedoso” de la apatridia resultó ser un punto de entrada para hablar sobre el tema y sensibilizar.

Los proyectos binacionales pueden lograr no sólo una reducción de la apatridia, sino también un fortalecimiento de la cooperación entre los países. Las relaciones



Maha Mamo, una refugiada en Brasil, nació apátrida en el Líbano y todavía no tiene nacionalidad a la edad de 28 años. Lea su historia en [www.unhcr.org/ibelong/es/](http://www.unhcr.org/ibelong/es/).

tradicionalmente cordiales entre Costa Rica y Panamá favorecieron la implementación del proyecto llamado Chiriticos que buscaba determinar la nacionalidad de las personas migrantes radicadas temporalmente en zonas fronterizas y de sus descendientes nacidos en Costa Rica. En la ejecución del proyecto, se fortaleció la cooperación entre los dos Estados, mediante el intercambio de información, el trabajo en el terreno y la cooperación bilateral.

Mejorar el acceso de las personas apátridas a la naturalización contribuyó a una mejora similar en el acceso a esta solución para los refugiados no apátridas. El artículo 32 de la Convención de 1954 y el artículo 34 de la Convención de 1951 establecen un mismo estándar de tratamiento para las personas apátridas no refugiadas y para las personas refugiadas no apátridas en lo referido a la naturalización. Los Estados deberían esforzarse por facilitar la naturalización en ambos casos. Aunque ha sido más sencillo para los Estados comprender y empatizar con la idea de facilitar la naturalización de las personas apátridas, países como Argentina y Paraguay están desarrollando legislaciones sobre protección de personas apátridas que también incluyen facilidades para la naturalización de los refugiados no apátridas, mientras que Bolivia ya aprobó una resolución a ese fin.

Así, el objetivo de erradicar la apatridia ha tenido un “efecto derrame” que puede beneficiar a los refugiados.

### Desafíos pendientes

Tres años después de la adopción del Plan de Acción de Brasil, se evidencian importantes avances en la erradicación de la apatridia. Asimismo, se han aprendido importantes lecciones que serán de utilidad en la implementación continuada del Plan de Acción de Brasil a nivel nacional.

En términos de desafíos, debe notarse que, a pesar de la adhesión de Belice a la Convención de 1961, y la reciente aprobación de ambas convenciones sobre apatridia por el parlamento de Haití, el número de países del Caribe que son Estados Partes en las convenciones continúa siendo bajo. De igual modo, en las Américas, es en el Caribe donde aún existen leyes de nacionalidad que discriminan por razones de género, donde se encuentran la mayor cantidad de personas en riesgos de apatridia y donde hay miles de personas que han sido privadas arbitrariamente de su nacionalidad. En 2020, el ACNUR llevará a cabo otra evaluación de la implementación del Plan de Acción de Brasil. Para que las Américas se convierta en la primera región en el mundo que logre acabar con la apatridia —como espera el ACNUR<sup>8</sup>— será necesario redoblar los esfuerzos en estos países del Caribe en los próximos tres años.

**Juan Ignacio Mondelli** [mondelli@unhcr.org](mailto:mondelli@unhcr.org)  
Asesor Jurídico Regional (Apatridia), ACNUR, Oficina para las Américas

Unidad Legal Regional, Costa Rica  
[www.acnur.org/costa-rica](http://www.acnur.org/costa-rica)

1. [www.refworld.org/docid/5487065b4.html](http://www.refworld.org/docid/5487065b4.html)
2. ACNUR (2014) *Plan de Acción Mundial para Acabar con la Apatridia: 2014-2024*  
[www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10058.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2015/10058.pdf)
3. <http://bit.ly/Convencion-Apatridia-1967-es>
4. “Derecho del suelo”, comúnmente conocido como “ciudadanía de nacimiento”, es el derecho de cualquier persona nacida en el territorio de un Estado a la nacionalidad o ciudadanía de ese Estado.
5. “Chile reconoce” <http://chilereconoce.cl>
6. <https://youtu.be/SwrQXGEwTBU>
7. [www.unhcr.org/ibelong/maha-mamo/](http://www.unhcr.org/ibelong/maha-mamo/)
8. António Guterres, ex Alto Comisionado para los Refugiados, hablando en ‘Out of the Shadows: Ending Statelessness in the Americas’, noviembre de 2014  
[www.youtube.com/watch?v=VAf3MV8Hxfs](http://www.youtube.com/watch?v=VAf3MV8Hxfs)

## Reasentamiento de refugiados extrarregionales en Sudamérica: la experiencia palestina

Marcia Vera Espinoza

**Los países sudamericanos han ido abriendo sus puertas para reasentar a los refugiados extrarregionales. Una de las iniciativas más visibles fue el reasentamiento de refugiados palestinos en Chile y Brasil durante los años 2007 y 2008.**

El Programa de Reasentamiento Humanitario para los refugiados extrarregionales está basado en el Programa de Reasentamiento Solidario que surgió de la Declaración y Plan de Acción de México de 2004. El Programa de Reasentamiento Solidario se diseñó para los refugiados que necesitaban protección en la región, y el subsiguiente Programa de Reasentamiento Humanitario fue reflejo del deseo de ampliar el alcance de esta cooperación Sur-Sur para promover el papel de la región en la respuesta y la protección internacional a los refugiados.

Chile y Brasil recibieron cada uno a más de 100 refugiados palestinos, los cuales habían vivido en situaciones prolongadas en campamentos de refugiados en la frontera entre Irak y Siria y en el desierto de Jordania. Aunque se trataba de una cifra pequeña en comparación con los datos de entrada en los países que tradicionalmente ofrecen posibilidades de reasentamiento, el programa generó gran interés y consiguió una financiación considerable, y dio lugar a que se estableciera una red de organizaciones civiles de carácter social, ayuntamientos y entidades del sector privado que apoyaron esta iniciativa. Los estudios realizados entre 2012 y 2014 analizaron las experiencias relacionadas con la integración de los refugiados en ambos países<sup>1</sup>.

### Gestionar las expectativas

Uno de los principales aspectos que influía en la experiencia de reasentamiento de los palestinos en ambos países era la tensión que se desarrolló entre los refugiados y las organizaciones que participaban en el reasentamiento, como consecuencia de lo que consideraron "expectativas no cumplidas"<sup>2</sup>. Tanto los refugiados como las organizaciones encargadas del reasentamiento tenían expectativas. Las más comunes entre los refugiados palestinos en ambos países tenían que ver con que se cubrieran sus necesidades inmediatas, con la estabilidad socioeconómica, el aprendizaje y el uso de una lengua nueva, un mejor acceso

a los trámites de naturalización y con las oportunidades de llevar a cabo la reunificación familiar. Esas expectativas se crean desde el momento en el que se les informa de su reasentamiento, con independencia de que en ese momento se encuentren en su país de primer asilo o en un campo de refugiados. En Brasil, más de 70 % de los refugiados palestinos entrevistados aseguraron que el país no había cumplido sus expectativas, mientras que en Chile las percepciones de más del 50 % de los refugiados eran similares.

*"Me dijeron: 'Mira, allí en Brasil vas a estudiar portugués, encontrarás una casa, tendrás trabajo, todo'. Y nada [se ha cumplido]."* (Mahfoud, Brasil)<sup>3</sup>.

*"Esto es distinto de lo que creía que iba a ser. Pensaba que en este país mi situación sería buena y que podría vivir bien... Que uno podía trabajar y tener de todo. Pero cuando llegamos nos costó encontrar trabajo y trabajábamos mucho por muy poco dinero".* (Rahal, Chile).

Nacira, una refugiada palestina en Brasil, subrayó que si las organizaciones de reasentamiento les hubiesen proporcionado información precisa desde el principio, los refugiados habrían podido tomar una decisión más informada. Las "misiones" para las entrevistas (visitas de los funcionarios del país que ofrece reasentamiento) y la información facilitada en el campo de refugiados o en el país de primer asilo son claramente decisivas. En el caso de los palestinos que vinieron a Brasil no hubo misiones y se dejó en manos del personal de ACNUR (la Agencia de la ONU para los Refugiados) en Jordania la tarea de ofrecer información. En el caso de Chile, una misión de funcionarios del gobierno, ACNUR y representantes de ONG ejecutoras fueron al campamento de Al-Tanf, pero carecían de traductores que conocieran la lengua española y el contexto chileno, por lo que resultó complicado que las explicaciones y descripciones fueran fieles.

Desde entonces, ambos países han mejorado su comunicación con los refugiados que contemplan el reasentamiento, y han traducido algunos documentos clave a diferentes lenguas y facilitado información por escrito sobre el programa, materiales que pueden utilizar durante las misiones. En 2014, ACNUR y sus socios implementadores brasileños publicaron un folleto para los refugiados en Brasil<sup>4</sup> que incluyó secciones en portugués, inglés, francés, español y árabe, donde se proporcionaba información básica sobre los derechos y las obligaciones de los refugiados; sobre cómo obtener documentación o renovarla; cómo solicitar la residencia permanente; dónde encontrar respuestas a preguntas específicas y una lista de contactos útiles, en la que se incluyeron todos los datos de contacto de todas las organizaciones que se encargan de la recepción de refugiados. Chile había creado un folleto similar con información práctica sobre el país para los refugiados colombianos. Ambos países también mantuvieron encuentros grupales con los refugiados para poder evaluar el programa.

En las entrevistas quedó claro que los que administran los programas de reasentamiento en ambos países también se habían creado una serie de expectativas basadas en entender la “autosuficiencia” como la capacidad de los refugiados de alcanzar la estabilidad y la independencia económica, mientras que los refugiados veían la autosuficiencia como una combinación de autonomía económica y poder de decisión sobre su propio proceso de reasentamiento. Cuando los refugiados se quejaron o sacaron a colación el tema de las “promesas incumplidas”, algunos miembros de las organizaciones involucradas dijeron de ellos que eran “ingratos”<sup>5</sup> y que tenían “mentalidad de refugiados” por haber recibido asistencia durante años.

### De aquí y de allí

Otro tema transversal que surgió de las entrevistas con los refugiados palestinos fue que su sentimiento de pertenencia estaba dividido entre dos o más lugares. Por ejemplo, los participantes destacaron que la lengua era un aspecto fundamental que influyó en su experiencia de integración. La adquisición del español o el portugués en el país de acogida representaba la primera forma de “membresía” que la mayoría de los refugiados reasentados buscaba. Al mismo tiempo, los refugiados palestinos destacaron que el

uso de la lengua de origen era importante para poder conservar su identidad y como un elemento que denotaba familiaridad dentro del hogar o donde las comunidades se reunían. También era importante para mantener las relaciones con los familiares y amigos desplazados en otros lugares.

*“Es muy importante hablar árabe en casa para que los niños no lo pierdan. Hablamos con nuestros hijos sobre el Corán y lo que dice. También les enseñamos nuestra lengua y la van aprendiendo poco a poco.”* (Zoheir, Chile).

En el país de reasentamiento, se aprendía el idioma local con distintas finalidades. A algunos refugiados les permitió hacer amigos y establecer relaciones, mientras que a otros les sirvió para encontrar trabajo, acceder a los servicios y evitar la exclusión. Los refugiados criticaron la manera en que se impartían las clases, la baja calidad del material y la falta de una metodología específica adaptada a las necesidades de los refugiados.

### Naturalización y acceso a los derechos

En ambos países, las experiencias de integración de los refugiados se enmarcaron dentro de la condición jurídica que recibieron a su llegada. Según la mayoría de ellos, la regularización inmediata de su estatus les permitió a ellos y a sus hijos acceder a la sanidad y a la educación (primaria y secundaria) como a cualquier otro ciudadano de Chile o Brasil. Pero los refugiados también mencionaron aquellos derechos a los que no podían acceder a causa de su estatus temporal o porque los proveedores de servicios locales no conocían su situación. Entre algunas de estas restricciones se incluían el acceso a las pensiones, a la vivienda y a becas para la educación superior. Esta falta de acceso a los servicios era especialmente grave en Brasil. En Chile, la condición de refugiado otorgada a los individuos reasentados y sus familias garantiza la residencia permanente; en Brasil, sin embargo, a los refugiados se les concede un visado temporal de dos años antes de que puedan solicitar la residencia permanente. A pesar de las dificultades iniciales, ambos países han realizado mejoras en estas áreas desde entonces. Por ejemplo, Chile ha hecho que sea posible que todos los refugiados palestinos puedan obtener ayudas para la vivienda sin que se les exija una residencia permanente de cinco años. Mientras tanto,

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

en un reciente fallo emitido por el Supremo Tribunal Federal de Brasil se estableció que los extranjeros tienen derecho a recibir la pensión pública aunque no estén naturalizados.

La cuestión de la naturalización — como forma de identidad y para permitir la movilidad — afecta a los refugiados palestinos en especial. Según los refugiados palestinos de ambos países, la naturalización fue una de las promesas que les hicieron cuando les ofrecieron el reasentamiento.

*“Para mí es un sueño tener una nacionalidad porque ahora tengo 50 años y he sido un refugiado toda mi vida. No tengo nacionalidad reconocida ni pasaporte. Es muy difícil”.* (Hafid, Chile).

En Chile, los refugiados palestinos — con el apoyo de algunos políticos y de la sociedad civil — exigieron que el gobierno apoyara su solicitud de naturalización. En junio de 2015, 65 palestinos adultos habían obtenido pasaportes chilenos y un año después, 45 niños y adolescentes fueron naturalizados. A los niños que nacen en Chile se les reconoce automáticamente como ciudadanos chilenos. Mientras tanto, Brasil ha prestado menos apoyo a la naturalización y solo una familia se encontraba en proceso de obtener la nacionalidad cuando la entrevistamos en 2014. Hasta hace poco los refugiados podían solicitar la naturalización tras cuatro años de residencia permanente en Brasil (es decir, tras un total de ocho años, si se tiene en cuenta su residencia temporal).

## Conclusión

Es evidente que se pueden extraer algunas recomendaciones de lo anteriormente expuesto: facilitar mejor la información para los refugiados que contemplan el reasentamiento redactándola en su lengua de origen, mejorar la enseñanza de las lenguas en los países que ofrecen reasentamiento, y valorar más la importancia de los derechos legales como el acceso a la naturalización. Analizar las experiencias de los refugiados permite entender mejor cuáles son las limitaciones del programa — y el deseo de los refugiados de disponer de un mayor poder sobre su situación — y así reconocerlas para poder seguir desarrollando más políticas.

Sudamérica — y de hecho toda Latinoamérica y la región caribeña — se han comprometido a mostrar su solidaridad con las crisis humanitarias internacionales mediante

la implementación del reasentamiento, según lo establecido en la Declaración y Plan de Acción de Brasil<sup>6</sup>. Entender las experiencias relacionadas con el reasentamiento extrarregional es clave para llevar a buen puerto esta empresa. Mientras que Chile se prepara para acoger a 60 refugiados sirios procedentes del Líbano a finales de 2017, Brasil está debatiendo acerca de cómo seguir avanzando con su propio programa de reasentamiento para ofrecer apoyo a los menores no acompañados afectados por el conflicto sirio. Este programa complementará los visados humanitarios que Brasil lleva concediendo a los refugiados sirios desde 2013. Argentina también ha implementado los visados humanitarios para refugiados sirios que se llevan concediendo desde 2014 y ahora está desarrollando un programa de reasentamiento que contará con patrocinio privado. Uruguay fue el primer país en reasentar a refugiados sirios y se enfrentó a varios retos durante su implementación<sup>7</sup>. Los esfuerzos extrarregionales en la subregión se están centrando principalmente en ayudar a los refugiados sirios. Aprender de las experiencias anteriores de reasentamiento, como la de los palestinos refugiados en Chile y Brasil, puede contribuir a una mejor planificación y ejecución del reasentamiento.

**Marcia Vera Espinoza** [marcia.vera@sheffield.ac.uk](mailto:marcia.vera@sheffield.ac.uk)  
Investigadora asociada de Postdoctorado, proyecto Prospects for International Migration Governance, Departamento de Ciencias Políticas, Universidad de Sheffield <http://migrationgovernance.org>

1. Consistía en 80 entrevistas (con refugiados, funcionarios del gobierno, ACNUR y organismos de ejecución), 86 encuestas y observación participante. Este estudio, que incluía refugiados palestinos y colombianos, contó con el apoyo de la CONICYT y el trabajo de campo fue subvencionado por los premios Slawson Award de la RGS-IBG, por la SLAS y el SIID.
2. Véase también Vera Espinoza M (publicación prevista para 2018) “The Politics of Resettlement: Expectations and unfulfilled promises in Chile and Brazil” en Garnier A, Lyra Jubilt L y Bergtora Sandvik K (Eds) *Refugee Resettlement: Power, Politics and Humanitarian Governance*. Nueva York: Berghahn Books.
3. Los nombres de los refugiados entrevistados han sido cambiados.
4. ACNUR (2014) Cartilha para Refugiados no Brasil <http://bit.ly/ACNUR-Cartilha-Brasil>
5. Véase Moulin C (2012) “Ungrateful subjects? Refugee protest and the logic of gratitude” en Nyers P y Rygiel K (Eds) *Citizenship, Migrant Activism and the Politics of Movement*, pp54-72.
6. [www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9865.pdf?view=1](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9865.pdf?view=1)
7. Véase el artículo de Raquel Rodríguez Camejo en este número.

## El desplazamiento venezolano: un desafío para Brasil

Helisane Mahlke y Lilian Yamamoto

### Brasil debe fortalecer su proceso de acogida e integración de venezolanos que huyen de su país

La crisis política, social y económica de Venezuela, acompañada de un aumento de los índices de delincuencia, ha provocado un desplazamiento generalizado de los venezolanos del estado de Roraima en el norte de Brasil y otros lugares. Aunque los ciudadanos venezolanos tienen derecho a residir temporalmente en Brasil durante un período máximo de dos años (en el marco de una resolución reciente creada para los miembros asociados del Mercosur), la mayoría no conoce esta posibilidad o los disuadió el costo financiero asociado. En su lugar, se inscriben para solicitar asilo, sean elegibles o no, ya que después de la solicitud se les permite acceder a los servicios públicos y recibir un permiso de trabajo.

Entre enero y junio de 2017, el estado de Roraima recibió un total de 5787 solicitudes de asilo (incluidos venezolanos), 3500 más que las que recibió durante 2016, y las autoridades de Roraima informan que más de 30 000 personas cruzaron la frontera en los tres meses siguientes. Mientras la crisis se agrava, la cantidad de personas que huyen de Venezuela solo irá en aumento.

La nueva Ley de Migración de Brasil (Ley no. 13 445) de 2017 adopta un enfoque basado en los derechos, y se espera que proporcione mejores canales de migración legal para aquellos que no poseen argumentos para buscar asilo en Brasil, aliviando así la presión sobre el sistema de asilo del país. Sin embargo, el país tiende a reaccionar, en lugar de prever, ante las olas migratorias y carece de una política de migración para responder de manera adecuada a dichos migrantes y a los refugiados que han llegado. El gobierno brasileño se retrasó para dictar las resoluciones normativas que se necesitaban para proporcionar visados humanitarios a los haitianos tras el terremoto de 2010 (Resolución no. 97, 2012), y ha sido igualmente lento para proporcionar residencia temporal a los venezolanos (según la Resolución no. 126, 2017); esta última resolución solo se emitió después de la presión de la sociedad civil y los organismos públicos. Aunque el gobierno federal les ha proporcionado fondos a los estados de Roraima y Amazonas para brindar apoyo social y atención médica a los

venezolanos, estas medidas están lejos de ser suficientes y, como estas áreas ya padecían deficiencias en la prestación de servicios públicos de Brasil, las poblaciones migrantes y las de acogida no reciben apoyo suficiente.

Como Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y de su Protocolo de 1967, Brasil debe proporcionar una estructura eficaz para la acogida y la integración de refugiados; sin embargo, esto aún no existe. La falta de una política y una estructura migratorias eficaces en Brasil es una opción política; en su lugar, el gobierno decide adoptar soluciones provisionales caso por caso. Esto va en contra de la ley y el espíritu de la Convención de 1951, y Brasil debe fortalecer la acogida y la integración tanto para los migrantes venezolanos como para los refugiados. Un enfoque más proactivo a largo plazo permitirá una protección más rápida y eficaz de los migrantes forzados, algo particularmente importante cuando el desplazamiento desde Venezuela no muestra signos de disminución.

Helisane Mahlke [mahlke.helisane@gmail.com](mailto:mahlke.helisane@gmail.com)  
Investigadora independiente

Lilian Yamamoto [liukami2014@gmail.com](mailto:liukami2014@gmail.com)  
Investigadora, Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales (RESAMA)

[www.resama.net](http://www.resama.net)



Miembros de la comunidad indígena Warao que han huido de Venezuela duermen en hamacas fuera de un refugio en Boa Vista, Roraima, Brasil.

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

## El futuro del programa de reasentamiento brasileño

Thais Silva Menezes y Stylianos Kostas

**Los programas de reasentamiento de Brasil han recibido elogios por demostrar el compromiso del país con la protección de los refugiados, pero la cantidad de personas reasentadas continúa siendo reducida en comparación con la necesidad internacional. Brasil necesita abordar la financiación de dichos programas para garantizar su sostenibilidad y crecimiento.**

En 2004, Brasil celebró el vigésimo aniversario de la Declaración de Cartagena proponiendo un programa de reasentamiento regional. La Declaración de Cartagena de 1984 ha alentado a los países de Latinoamérica y el Caribe a ofrecer una mayor disposición para la protección de refugiados; la Declaración y el Plan de Acción de México de 2004 se desarrollaron sobre la base de la cooperación regional existente iniciando un programa de reasentamiento solidario que se centraría en el reasentamiento de los refugiados de la región, en particular de Colombia y el Triángulo Norte de Centroamérica<sup>1</sup>. La Declaración también amplió el alcance para que todos los países de Latinoamérica participaran y para que se incluyera a más refugiados en el futuro<sup>2</sup>.

Brasil ha reasentado a más refugiados que cualquier otro país de la región y su programa de reasentamiento no se ha suspendido ni retrasado por motivos políticos o financieros, como sucedió en Argentina, Chile y Paraguay. Desde 2002 (cuando se implementó por primera vez el programa de reasentamiento) hasta julio de 2017, Brasil reasentó a 715 refugiados. El programa de Brasil ha sido elogiado por demostrar el compromiso del país con la protección internacional de refugiados; sin

embargo, surge la siguiente pregunta: ¿por qué el programa brasileño no ha podido reasentar a una mayor cantidad de refugiados? Es posible que se pueda encontrar una respuesta en la forma en que fue asignada la tarea de financiamiento a solo una de las partes interesadas del programa: ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados.

La mayor ventaja del programa de

reasentamiento brasileño es su estructura tripartita. El marco comprende al Comité Nacional para los Refugiados (CONARE), un comité ejecutivo interministerial que proporciona el soporte legal y burocrático que los refugiados necesitan cuando llegan; ACNUR, que puede identificar a personas en riesgo en su primer país de asilo y promover su reasentamiento en países donde la protección y la integración son posibles; e instituciones de la sociedad civil, que tienen una larga trayectoria de apoyo a los refugiados en Brasil, que les permite anticiparse a las necesidades de los recién llegados, prepararse para su recepción y supervisar su integración. ACNUR es responsable de implementar el programa y también de financiarlo. Esta estructura es común en los programas de reasentamiento de la región latinoamericana. En primer lugar, si bien ACNUR tiene la capacidad de recaudar fondos de la comunidad internacional que la mayoría de los países no tiene, por otra parte, determinados países a los cuales ACNUR asigna los fondos podrían recaudar colectivamente más dinero que ACNUR por cuenta propia, lo que facilitaría el reasentamiento de una mayor cantidad de refugiados. Dado que ACNUR es, en la mayoría de los casos, el único proveedor de fondos que paga la selección y el traslado a Brasil de los refugiados, el organismo es fundamental no solo para la implementación exitosa del programa de reasentamiento, sino también para su existencia y continuidad. La cuestión de financiación exclusiva por ACNUR ha generado preocupaciones significativas sobre el futuro del programa, ya que no hay ninguna garantía de que ACNUR pueda mantener esta financiación.

Entonces, ¿cómo podrá Brasil mantener y desarrollar un programa que depende por completo de recursos externos? Las demandas que compiten por los recursos limitados de ACNUR —incluidas las crisis agudas de refugiados en otras regiones, como en el Medio Oriente— podrían significar que se tengan que tomar decisiones difíciles



Human Rights Watch/César Muñoz Aobes, 2017

sobre las prioridades, quizá arriesgándose a perder toda la experiencia en torno a esta herramienta de protección en Brasil.

Veinte años después de que se firmara el primer acuerdo sobre el reasentamiento de refugiados en la región, es posible que sea el momento de que Brasil refuerce el apoyo para su propio programa de reasentamiento nacional. Es verdad que Brasil ha desarrollado otras herramientas de protección, como el visado humanitario para personas afectadas por el conflicto sirio (que también se extiende a los refugiados palestinos que viven en Siria)<sup>3</sup>. Sin embargo, para contribuir con más firmeza a la protección internacional de los refugiados, el gobierno brasileño debe desempeñar un papel de liderazgo en su programa de reasentamiento nacional mientras trabaja de forma estrecha con ACNUR y la sociedad civil. Para lograr esto, Brasil necesita proporcionar la financiación principal para sus programas de reasentamiento, según los compromisos y las necesidades nacionales. La estructura tripartita del programa brasileño de reasentamiento es su ventaja más importante, pero distanciarse de la financiación exclusiva

por parte de ACNUR podría contribuir a reforzar el programa y brindar protección a una mayor cantidad de refugiados. También podría conducir a nuevas posibilidades para el diseño de un programa de reasentamiento nacional que no solo sea sostenible y eficaz, sino que también refleje un grado aún mayor de compromiso de Brasil con la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida para proteger a los refugiados.

Thais Silva Menezes [silvamenezesthais@gmail.com](mailto:silvamenezesthais@gmail.com)  
Universidad de Brasilia <https://irel.unb.br/>

Stylianios Kostas [stylianioskostas@yahoo.gr](mailto:stylianioskostas@yahoo.gr)  
Investigador y asesor, CONARE [www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/refugio](http://www.justica.gov.br/central-de-atendimento/estrangeiros/refugio-1/refugio)

1. También conocido ahora como el Norte de Centroamérica.
2. Véase también Barreto L P T F y Leão R Z R (2010) "Brazil and the spirit of Cartagena", *Revista Migrações Forçadas* no. 35 <http://bit.ly/Barreto-Leao-Cartagena-2010>
3. Una vez que las personas declaran que desean solicitar asilo en Brasil, se les otorga un visado de turista, pero están exentas de la obligación habitual de presentar cuentas bancarias, cartas de invitación, prueba de empleo o actividad económica y boletos de ida y vuelta. Véase también el artículo de Gilberto M A Rodrigues, José Blanes Sala y Débora Corrêa de Siqueira en este número.

## Visados y certificaciones académicas: refugiados sirios en Brasil

Gilberto M A Rodrigues, José Blanes Sala y Débora Corrêa de Siqueira

**El programa de visado humanitario de Brasil para refugiados sirios y sus esfuerzos por reconocer sus certificaciones académicas podrían ofrecer lecciones para la protección de los refugiados y su integración en toda la región.**

Los sirios que huían del conflicto en su país comenzaron a llegar a Brasil en 2010, pero fue recién a partir de 2012 que aumentaron las solicitudes de asilo de sirios en este país. Este incremento hizo que el Comité Nacional de Ayuda a los Refugiados de Brasil (CONARE) aprobara la resolución 17/2013<sup>1</sup>, que estableció un visado humanitario especial que se les otorgaba a los sirios afectados por el conflicto. La resolución les permitió a las misiones diplomáticas brasileñas otorgar visados humanitarios a sirios antes de ingresar a Brasil<sup>2</sup>, y luego les permitió a estos solicitantes inscribirse para pedir asilo a través de un procedimiento "rápido". En 2015, el CONARE renovó la resolución por otros dos años y también firmó un acuerdo de cooperación

con ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, para apoyar y facilitar la identificación y los procedimientos de visado realizados por las embajadas brasileñas en países vecinos de Siria<sup>3</sup>. En septiembre de 2017, esta resolución fue renovada por otros dos años más. Otra iniciativa importante fue el acuerdo del CONARE en febrero de 2017 para reasentar a un máximo de 20 menores sirios sin compañía, una medida que también fue aprobada por ACNUR.

En la actualidad, hay más de 2000 refugiados sirios viviendo en Brasil, y en 2016 los sirios fueron el único grupo nacional más grande al que el CONARE le concedió asilo<sup>4</sup>. Esta medida para otorgar visados humanitarios ahora se ha

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

incorporado a la nueva ley de migración de Brasil de 2017 (Ley 13,445) y se espera que la disponibilidad de este tipo de visado se incorpore también en las políticas de refugiados de otros países latinoamericanos<sup>5</sup>.

Aunque los refugiados sirios pueden acceder al programa Bolsa-Familia, un programa de transferencia de ingresos federales de Brasil, una investigación preliminar llevada a cabo con refugiados sirios en São Paulo sugiere que la principal —y a veces la única— ayuda que reciben se refiere a la documentación, y que necesitan una asistencia más amplia con el trabajo, el idioma, la vivienda y el reconocimiento de sus certificaciones académicas<sup>6</sup>. La mayoría de los adultos refugiados de Siria que han llegado recientemente a Brasil han tenido una educación de nivel terciario, gracias al anterior y sólido sistema de educación sirio. Aunque algunos sirios están trabajando con éxito como empresarios en pequeños emprendimientos, principalmente en el sector alimentario, uno de los desafíos a los que se enfrentan es al reconocimiento de sus certificaciones académicas y poder ejercer sus profesiones. Para los refugiados con certificaciones académicas no reconocidas, la solución es, en muchos casos, aceptar empleos que requieren pocas habilidades y que están mal pagados, muy diferentes a aquellos para los que sí están calificados.

La Ley de Refugiados de Brasil de 1997 establece que las universidades y otras instituciones educativas deben facilitar el reconocimiento de las certificaciones académicas de los refugiados, y algunas universidades —como las que participan de la iniciativa de ACNUR de la Cátedra Sérgio Vieira de Mello— intentan implementar esta política. Sin embargo, incluso en estas instituciones puede haber oposición. Esto ocurre, por una parte, porque las universidades brasileñas no están acostumbradas a recibir estudiantes extranjeros y, por otra parte, debido a una mentalidad elitista por la cual solo se reconocen las certificaciones académicas obtenidas en universidades de elite.

Si bien los avances son lentos, las certificaciones de los sirios y de otros refugiados están comenzando a reconocerse, aunque sigue siendo difícil obtener una autorización para ejercer determinadas profesiones, particularmente en campos como el derecho y la medicina. Algunas universidades y ONG han realizado esfuerzos

para ayudar a los refugiados sirios a acceder a las oportunidades adecuadas, como ofrecer cursos gratuitos de portugués, ya que la comprensión insuficiente del idioma es un obstáculo considerable al momento de obtener mejores puestos de trabajo. El gobierno brasileño ha tomado medidas para proporcionar la validación de títulos terciarios obtenidos fuera de Brasil y aceptar documentación parcial o resultados de exámenes realizados por universidades brasileñas para certificar el nivel de conocimiento como prueba de los estudios.

La iniciativa de Brasil de acoger a refugiados sirios está relacionada, por un lado, con sus vínculos históricos y culturales con Siria y el Líbano y, por otro lado, con el papel humanitario que Brasil ha desempeñado en Latinoamérica desde la aprobación de su Ley de Refugiados de 1997. La introducción de visados humanitarios de Brasil y su trabajo para validar las certificaciones académicas de los refugiados en general han sido positivos; sin embargo, queda por verse cómo seguirá desarrollando sus políticas a medida que llegan más refugiados, y cómo sus acciones pueden avanzar hacia una política para los refugiados en otros países de la región.

**Gilberto M. A. Rodrigues**

*gilberto.rodrigues@ufabc.edu.br*

Miembro

**José Blanes Sala** *blanes@ufabc.edu.br*

Miembro

**Débora Corrêa de Siqueira**

*dheborah.siqueira@gmail.com*

Doctoranda y ayudante voluntaria

Cátedra Sérgio Vieira de Mello, Universidad Federal de ABC (UFABC)

<http://ufabc.edu.br/en/refugee-services/>

1. Organismos Legislativos Nacionales/Autoridades Nacionales, Brasil (2013) Normative Resolution No 17 of 20 September 2013 <http://bit.ly/Brazil-Syria-visas-2013>
2. Los visados humanitarios han sido emitidos por misiones brasileñas en muchos países, pero las que están situadas en los países que acogen a la mayor cantidad de sirios desplazados (Jordania, Líbano y Turquía) han emitido la mayoría.
3. ACNUR (2016) *The 10-Point Plan in Action, 2016 Update*. <http://www.refworld.org/docid/583714a4.html>
4. Ministério da Justiça e Segurança Pública (2016) *Refúgio em Números* (Refugio en Números) <http://bit.ly/Brazil-Refuge-2016>
5. Véase también Jubilit L L, Sombra Muiños de Andrade C y de Lima Madureira A (2016) "Visados humanitarios: la experiencia de Brasil como base", *Revista Migraciones Forzadas* no. 53 [www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria/jubilit-andrade-madureira](http://www.fmreview.org/es/proteccion-comunitaria/jubilit-andrade-madureira)
6. Calegari M y Justino L (2016) "Refugiados Sirios em São Paulo: o direito à integração" [www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/9\\_MC.pdf](http://www.nepo.unicamp.br/publicacoes/anais/arquivos/9_MC.pdf)

## Los refugiados sirios en Uruguay: un tema incómodo

Raquel Rodríguez Camejo

**Solo un año después de instaurado el Plan de Reasentamiento de Refugiados Sirios, las familias reasentadas manifestaron la intención de abandonar el país. Las expectativas no se han cumplido.**

Uruguay ha sido el primer país de América Latina desde que se inició la guerra en Siria, en reasentar ciudadanos sirios refugiados en el Líbano. Sin embargo, lo que nació en 2014 como un gesto solidario se ha convertido en una incómoda temática para el actual gobierno e instituciones que participaron en el mismo.

En 2006, Uruguay establece la Ley del derecho al refugio y a los refugiados en el país, y en el año 2007 se adhiere al Programa de Reasentamiento Solidario (PRS) regional, contando en la actualidad con más de 400 refugiados y solicitantes de asilo de diferentes países de América Latina, África, Asia y Europa. En 2014 el gobierno uruguayo expresó su voluntad a ACNUR de reasentar hasta 120 refugiados sirios del Líbano, en respuesta a la crisis humanitaria derivada de la guerra en Siria. La duración del programa —conocido como Programa de Reasentamiento de Personas Sirias Refugiadas (PRPSR)— se fijó en dos años (2014-2016), con un presupuesto de alrededor de dos millones y medio de US dólares. La preselección de familias de refugiados en territorio libanés fue apoyada por el ACNUR, siguiendo la preferencia expresada por el gobierno uruguayo de familias con perfil rural, 60% de menores en cada familia y al menos un adulto en condiciones de trabajar. Tras ser entrevistados por una delegación uruguayana en Beirut, se seleccionaron cinco familias, con un total de 42 integrantes, de los cuales 33 eran menores de edad.

Si bien no era la primera vez que Uruguay ofrecía reasentamiento a refugiados, fue la primera práctica con un grupo tan numeroso y de características tan diferentes a los refugiados de la región latinoamericana. Debido a ello, se hizo hincapié en dar a conocer, previo a la selección definitiva de las familias, la realidad socio-económica del país y aspectos clave como la obligatoriedad y laicidad del sistema educativo. El departamento de Antropología Social de la Universidad de la República (UDELAR) colaboró con el PRPSR en la elaboración de material informativo y acompañamiento en

el proceso de selección y desde la cátedra de Lengua Árabe se impartieron cursos de idiomas para las personas que participaron en la ejecución del programa de reasentamiento.

Desde su llegada a Uruguay en octubre de 2014, los refugiados sirios recibieron alojamiento, servicios de traductor, acceso al sistema de salud, inserción en el sistema educativo con apoyo de traductores, capacitación laboral e introducción a la cultura y costumbres uruguayas. Durante los dos años del programa, se les asignó una vivienda y una mensualidad económica variable dependiendo de la cantidad de hijos/as menores. El gobierno les proporcionó documentos de identidad y de viaje de acuerdo al Estatuto del Refugiado de 1951. Los refugiados sirios reasentados en Uruguay tienen residencia permanente en el país, así como protección legal, física y los mismos derechos civiles, económicos, sociales y culturales que brinda el país a sus ciudadanos.

### Expectativas no cumplidas

En septiembre de 2015, las cinco familias reasentadas manifestaron dificultades a la hora de encontrar trabajo, inseguridad (hurtos callejeros), alto costo de vida del país y problemas económicos, aun recibiendo el subsidio monetario estipulado en el programa. Protestaron públicamente y dijeron no abandonar la protesta hasta que el gobierno encontrara una solución a sus reclamos.

*“Vamos a morir aquí o en Siria. Aquí morimos porque no tenemos plata (dinero) y en Siria morimos por la guerra”<sup>1</sup>.*

El representante de PRPSR, Javier Miranda, manifestó: “Creemos que con este plan de acogida ellos pueden hacer una vida digna. El Estado los apoya durante dos años, más no se puede hacer. Que Uruguay es un país caro, es cierto. Es caro. Y las ofertas laborales a las que acceden ellos, son las mismas a las que acceden la mayoría de los uruguayos.”

Los testimonios de las cinco familias reasentadas reflejan su preocupación y

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

desesperación, “Escapamos de la muerte, de la guerra, y llegamos a la pobreza”. Otra de las quejas generales apunta al “engaño” de parte de las autoridades uruguayas en la información facilitada en el Líbano. “Nos prometieron una vida fácil pero todo es caro [...] vivir pobre es peor que la guerra”. La única salida que ven frente al problema es irse al Líbano o “a cualquier país de Europa”, dónde consideran tendrán una mejor calidad de vida. Una de las familias intentó viajar al continente europeo pero fue detenida en el aeropuerto de Turquía y deportada a Uruguay.

Aun teniendo en cuenta las dificultades propias de inserción e integración en un país nuevo, con idioma y cultura diferente, la adaptación normalmente se consideraría como cuestión de tiempo. Los refugiados sirios provenían de un país en guerra, con lo cual se argumentó que las dificultades que pudiesen encontrar en el país de acogida serían insignificantes con el valor potencial de vivir en paz. Pero, ¿qué significa realmente la paz? ¿Es posible tener paz en un entorno donde uno no puede ganar lo suficiente para llevar una vida digna?

*“Lo que hay en Uruguay es paz. Paz es lo que busca todo el mundo, pero si hay paz y no tenés algo para vivir, para mí no es paz. ... no hay tranquilidad. Siempre se está pensando, pensando para adelante y así es muy difícil, más difícil que en la guerra.”*  
(Ibrahim Alshebli, refugiado sirio reasentado en Uruguay)

La mayoría de estas familias tenían unas condiciones de vida muy diferentes antes de la guerra en Siria. Negocios propios, ingresos suficientes y bajo costo de vida en un país dónde era posible la manutención de una gran familia con solo un salario. En Uruguay la realidad es distinta. Un alto costo de vida, bajos salarios y dificultades para conseguir trabajo — razones dadas por los refugiados para desear irse— son experimentados diariamente por la población local, quienes se sienten de acuerdo y a la vez reacios a las reclamaciones de los refugiados. El gobierno enfatiza que “... en acuerdo o en desacuerdo, [...] la angustia de las familias no deja de ser legítima y por esto consideramos que esta situación crítica no debe fomentar la estigmatización o discriminación, sino motivarnos a involucrarnos todos por un país integrado”.

### ¿Cómo medir el éxito o el fracaso?

El PRPSR se planificó en dos etapas: cinco familias al principio, y luego otras siete familias, pero la segunda etapa no se implementó. Fuentes gubernamentales mencionaron las dificultades que tenían los refugiados en la adaptación, inserción laboral y autosuficiencia económica, además de las dificultades propias del PRPSR como experiencia piloto en este ámbito, y la necesidad de hacer una evaluación de resultados del programa antes de reasentar más familias.

El expresidente José Mujica, promotor del PRPSR, señaló el beneficio en la inserción de familias campesinas con muchos hijo/as, que solventaría en parte la población envejecida y escasez de mano de obra rural en el país. La frase de su autoría, “Yo pedí campesinos y me trajeron clase media, relativamente acomodada”, refleja el descontento con la elección de las familias y la conveniencia política en determinado perfil de las mismas<sup>2</sup>.

Hiram Ruiz señala, que el “éxito” o “fracaso” de los programas de reasentamiento debe considerarse desde muchas facetas: el país que lo ofrece, aquellos que lo ejecutan y aquellos que como beneficiarios, lo reciben<sup>3</sup>. El programa uruguayo de reasentamiento fue creado con la intención de apoyar a los afectados por la crisis humanitaria de Siria. Aun cuando algunas de las familias de refugiados quieran abandonar el país, el programa no debería ser calificado de fracaso, ya que ha brindado educación gratuita permanente en todos los niveles educativos y ha facilitado la inserción social, mediante traductores, trabajadores sociales y psicólogos a los refugiados reasentados. No obstante, la generalizada falta de empleo y escasez de recursos económicos para los refugiados sirios reflejan uno de los puntos débiles del PRPSR, que deberían tomarse en cuenta para futuros programas de reasentamiento.

Raquel Rodríguez Camejo [miraro8@hotmail.com](mailto:miraro8@hotmail.com)  
Periodista  
<https://largocaminaoeuropa.blogspot.com.es>

1. Citas procedentes de *El Observador* [www.elobservador.com.uy](http://www.elobservador.com.uy) y *El Universo* [www.eluniverso.com](http://www.eluniverso.com)
2. *El Observador TV* (2015) ‘Los sirios que se quieren ir y el Uruguay imperfecto’ <http://bit.ly/EIObs-sirios-2015>
3. Hiram Ruiz (2015) *Evaluación de Programas de Reasentamiento en Argentina, Brasil, Chile, Paraguay y Uruguay*, UNHCR [www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10252.pdf](http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10252.pdf)

## Medir la integración local en Ecuador

Santiago Cordova y Peter Janssen

**En 2014-15, ACNUR Ecuador desarrolló un índice para medir hasta qué punto los refugiados se integran en su país de acogida que empleaba las tres dimensiones principales de la integración local: jurídica, económica y socio-cultural.**

Ecuador tiene la población de refugiados reconocida más grande de Latinoamérica. De los más de 230 000 refugiados y solicitantes de asilo en el país, 60 500 son refugiados inscritos, el 90 % de los cuales proceden de Colombia<sup>1</sup>. Los refugiados y solicitantes de asilo tienen libertad de circulación dentro del país y acceso a los derechos y servicios básicos según la legislación ecuatoriana. Diversos estudios han demostrado que la mayoría de los refugiados y solicitantes de asilo colombianos en Ecuador quieren integrarse en la localidad debido a que comparten cultura y lengua con el país de acogida. No obstante, tienen que hacer frente a obstáculos como la discriminación, el hecho de que no les homologuen la documentación o las malas condiciones socioeconómicas; todos ellos factores que impiden su plena integración.

En 2013, en consonancia con el Plan Nacional para el Buen Vivir impulsado por el gobierno ecuatoriano, ACNUR Ecuador desarrolló una Iniciativa Integral de Soluciones (IIS) que se complementaría en 2016 con una estrategia de soluciones multianual que contaba con múltiples socios (2016-2018). La estrategia multianual se ejecuta en coordinación con las instituciones públicas, la sociedad civil y el sector privado, y abarca distintas dimensiones jurídicas, sociales y económicas. Para que se evalúe el impacto de la IIS y la estrategia multianual para la integración local, ACNUR Ecuador diseñó un Índice de Integración Local (LII, por sus siglas en inglés) que serviría como herramienta para identificar y asistir mejor a los refugiados y solicitantes de asilo más vulnerables.

### Definir la integración

ACNUR Ecuador encargó un amplio estudio de información estadística sobre la situación sociocultural, económica y legal de los refugiados y solicitantes de asilo colombianos. La encuesta constó de 130 preguntas sobre temas específicos como el estatus migratorio, la documentación, el trabajo, la educación, los servicios sanitarios y las condiciones económicas. Los datos de referencia resultantes indicaron que el disfrute de los derechos y

el acceso a los servicios están, en general, a disposición de los refugiados y solicitantes de asilo en Ecuador, mientras que los factores económicos todavía presentan retos. Aunque el éxito de la integración local depende en gran medida de criterios objetivos (como la condición jurídica, la libertad de circulación, el empleo adecuado y el acceso a los servicios básicos) existe también un elemento subjetivo, que es la percepción de los individuos. El LII pretende combinar los elementos objetivos y subjetivos y calcular así el nivel de integración local en el ámbito jurídico, económico y sociocultural.

A cada encuestado se le leyó una definición de integración local que incorporaba elementos de diversas definiciones de este concepto:

*La integración local significa formar parte de una sociedad en la que tienes acceso a la educación, la sanidad, el alojamiento y el empleo, entre otras cosas, y donde uno puede mantener buenas relaciones con la gente de su entorno, de su colonia y de las organizaciones civiles de carácter social.*

Para determinar la percepción subjetiva de la gente con respecto a la integración, se preguntó a los encuestados si se sentían integrados o no. Se utilizaron las respuestas para determinar hasta qué punto las diferentes variables (como la condición jurídica, el acceso a la educación, la sanidad y el nivel de ingresos) influían en la percepción de un individuo sobre su integración. Según su grado de influencia sobre la percepción de integración local, a cada variable se le concedió un peso determinado.

Establecer el peso de las variables es un elemento esencial del LII y está relacionado con el contexto específico de cada operación. Por ejemplo, en algunos países es posible que las personas de interés puedan dar más importancia (peso) a la condición jurídica, mientras en otros se prioriza el empleo. Descubrimos que la



octubre 2017

[www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe](http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe)

integración sociocultural de los refugiados y solicitantes de asilo colombianos en Ecuador era mayor que su integración económica que, a su vez, era superior a su integración jurídica. Un importante hallazgo de la encuesta en Ecuador fue la correlación entre la carencia de una condición jurídica y el hecho de vivir por debajo del umbral de la pobreza. Cuando se aplicaron estas valoraciones (pesos) a los datos de referencia, obtuvimos como resultado que el LII era del 61,1 % para los refugiados y solicitantes de asilo colombianos en Ecuador, y que el nivel medio de integración jurídica era del 50,6 %; el de integración sociocultural, del 62,3 %, y el de económica, del 59,5 %<sup>2</sup>.

La versatilidad del LII permite un análisis a nivel colectivo e individual, lo que a su vez posibilita unas intervenciones más precisas, orientadas hacia las personas que se encuentran en el extremo más bajo del índice de integración. Esto, por ejemplo, puede hacerse a través de su inclusión en el Modelo de Graduación<sup>3</sup>. La Agencia en Ecuador lleva

aplicando el modelo desde 2016 con unos resultados prometedores, donde la selección de los participantes se basó, entre otros aspectos, en la puntuación que obtuvieron en el LII. El Modelo (o enfoque) de Graduación proviene del mundo de la asistencia para el desarrollo y está enfocado a “graduar” a la gente cuando sale de la pobreza. El modelo consiste en una serie de intervenciones secuenciales en las que se incluye la ayuda para el consumo, la formación para adquirir aptitudes, un sistema de tutoría, la educación financiera y la inclusión en redes de seguridad en la comunidad. Ecuador es uno de los pocos países que aplica el modelo a una situación de refugiados. Las familias se “gradúan” dependiendo de si cumplen cuatro criterios que en Ecuador son los siguientes: hacer por lo menos tres comidas nutritivas al día, tener unos ingresos familiares por encima del umbral de la pobreza; tener un 5 % de los ingresos en una cuenta de ahorro en el banco y pertenecer a una comunidad o red social, como una organización eclesíástica. De las



Refugiados colombianos y nacionales ecuatorianos en Santo Domingo participando en una actividad de integración como parte de la campaña “Convivir en solidaridad”.

1810 familias que reciben ayuda de ACNUR Ecuador, el 59 % han cumplido con los cuatro criterios de graduación. Además de su uso como herramienta de selección, el LII puede emplearse también para medir el progreso de las familias que participan en el Modelo de Graduación hacia la integración local.

### Conclusiones

En Ecuador, el LII demuestra que si nos basamos en los datos recopilados en 2014 los refugiados y los solicitantes de asilo colombianos alcanzaron unos niveles de integración relativamente altos<sup>4</sup>. Pero por otro lado, a una parte importante de la población todavía le quedan progresos por hacer. Actualmente está en marcha un estudio de la línea media que utilizará el LII para medir el progreso realizado por la estrategia de soluciones multinacional de ACNUR que cuenta con múltiples socios. Debido a su versatilidad, el LII es una herramienta que ayuda con el diseño de programas dirigidos a la mejora de la integración de una población

concreta, con respeto a un tipo de integración determinado o a un sector específico de la población. Los cálculos periódicos que se realizan para actualizar el LII muestran cómo evoluciona la integración local a lo largo del tiempo dentro de una operación específica.

Santiago Cordova [cordova.santiago@gmail.com](mailto:cordova.santiago@gmail.com)  
Ex Oficial de Manejo de Datos

Peter Janssen [janssen@unhcr.org](mailto:janssen@unhcr.org)  
Representante Adjunto

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

1. Datos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana de Ecuador.
2. Para llegar del nivel de integración en cada dimensión al LII global es necesario aplicar los pesos específicos calculados para cada dimensión a nivel individual y luego calcular la media de toda la población. Si desea conocer los detalles de la metodología y los resultados completos, contacte con Santiago Cordova.
3. <https://trickleup.org/graduation-approach/>
4. "Relativamente" se refiere al grado de LII, donde el 0 % significa que no hay ninguna integración, como en un campo de refugiados cerrado que depende al 100 % de la asistencia humanitaria en todos los sectores, y el 100 % representa una integración total, como ocurre con la naturalización.

## La Guía de la CRM: una nueva herramienta de protección para el desplazamiento transfronterizo inducido por desastres en las Américas

Walter Käelin y David Cantor

**Los Estados de las Américas se enfrentan a desafíos complejos frente a la movilidad humana causada tanto por desastres de evolución lenta como por desastres repentinos. Una nueva guía regional presenta prácticas y medidas para ayudar a abordar las necesidades de protección de las personas desplazadas por desastres transfronterizos.**

En noviembre de 2016, en Honduras, la Conferencia Regional sobre Migración (CRM)<sup>1</sup> implementó la 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<sup>2</sup>. Diseñada para aplicarse principalmente a todo desplazamiento provocado por desastres de inicio repentino, la Guía de la CRM se crea a partir de una Consulta Regional de la Iniciativa Nansen sobre América Central de 2013, un proceso mundial dirigido por el Estado que culminó en la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (Agenda de Protección) que fue aprobada por 109 delegaciones de

gobierno en octubre de 2015<sup>3</sup>. Para apoyar a los Estados en la utilización de la Agenda de Protección —una serie de herramientas de prácticas recopiladas de forma internacional— la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres fue lanzada como un método de seguimiento en mayo de 2016. La Guía de la CRM se basa en la Agenda de Protección; sin embargo, las prácticas y las medidas que presenta apuntan de forma más específica a las Américas y reflejan las experiencias recopiladas de los Estados en esta región.

La Guía les proporciona directrices a los Países Miembros de la CRM con respecto al modo en que la legislación vigente, la política y la práctica en las Américas pueden utilizarse

octubre 2017

[www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe](http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe)

para abordar las necesidades de las personas desplazadas a través de fronteras en el contexto de desastres. Esto incluiría a los desplazados por los recientes huracanes en el Caribe. Los ejemplos de medidas pertinentes incluyen la aplicación flexible de las categorías existentes de migración, la concesión de admisión temporal y la estadía durante la emisión de visas humanitarias, y la suspensión temporal del retorno a los países afectados por desastres. Su utilidad radica en el hecho de que fortalece y amplía la ley de inmigración y las prácticas de política actuales<sup>4</sup>, sin ser vinculante ni crear nuevas obligaciones, extender las obligaciones existentes de los Estados ni requerir que se aprueben nuevas leyes.

Desde su implementación, la Guía de la CRM ya ha demostrado lo valiosa que es a la hora de crear herramientas operativas para la preparación y la respuesta al desplazamiento en el contexto de desastres. En marzo de 2017, las autoridades de Costa Rica y Panamá realizaron un taller sobre el desplazamiento en contextos de desastres para preparar una respuesta conjunta a situaciones en las que las personas deben huir a través de su frontera compartida cuando ocurre algún desastre. En este proceso, la Guía de la CRM proporcionó un punto de referencia importante, ya que brindó asesoramiento y orientación a las autoridades que trabajan en ambos lados de la frontera, incluidos funcionarios de inmigración, organismos de gestión de riesgo de desastres, funcionarios consulares y encargados de la Cruz Roja. El resultado del taller fue un conjunto de Procedimientos Operativos Estándar sobre el modo en el que los dos países pueden colaborar de manera concreta para asistir y proteger a las personas desplazadas por desastres. Estos procedimientos fueron probados y validados en un ejercicio de simulación binacional en agosto de 2017 en el distrito de Coto Brus de la provincia Puntarenas de Costa Rica, que limita con Panamá.

La Guía de la CRM también cuenta con una respuesta informada y respaldada. Por ejemplo, las autoridades de Costa Rica se basaron en el trabajo preparatorio de la Guía para asegurar una respuesta mejor informada y preparada ante cualquier tipo de desplazamiento que causara el huracán Otto en noviembre de 2016. Para aumentar la concienciación y el uso de la Guía de la CRM, los viceministros de la CRM acordaron llevar a cabo un programa de capacitación para funcionarios gubernamentales y otras partes

interesadas de la CRM que participaran en organizaciones internacionales y la sociedad civil. Esta capacitación, que comenzó en agosto de 2017, apunta a fortalecer la capacidad institucional y la cooperación transfronteriza sobre cómo aplicar medidas que abordan el desplazamiento en contextos de desastres, según lo establecido en la Guía de la CRM, la Agenda de Protección y las Directrices para Migrantes en Países en Situaciones de Crisis<sup>5</sup>.

A menos de un año de la implementación de la Guía, la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones (CSM)<sup>6</sup> anunció su intención de trabajar en el desarrollo de una guía similar, lo que demuestra la importancia de la Guía de la CRM más allá de la subregión de este organismo.

### Pasos futuros: los desastres de evolución lenta y el cambio climático

Mirando al futuro, existe una variedad de formas en que los Países Miembros de la CRM u otros Estados en las Américas pueden implementar y desarrollar en más profundidad las medidas relacionadas con la protección y la migración descritas en la Guía. Por ejemplo, su enfoque del desplazamiento en contextos de desastres podría desarrollarse específicamente basándose en el marco de la reciprocidad y las obligaciones legales en el campo paralelo bien establecido de la ley de respuesta a desastres. Sin embargo, esta no es la única área en la cual la Guía de la CRM podría servir como inspiración en el futuro.

Junto con los desastres repentinos, las Américas, como región, se ven igualmente afectadas por desastres de evolución lenta relacionados, por ejemplo, con los efectos adversos del cambio climático. Estos últimos pueden afectar el riesgo de desplazamiento de dos maneras: en primer lugar, alterando la frecuencia y la gravedad de ciertos peligros (como la sequía, las inundaciones y las olas de calor) y, en segundo lugar, aumentando la vulnerabilidad de las personas y las comunidades. Los peligros relacionados con el cambio climático continuarán afectando la movilidad humana en las Américas, incluso si no está claro exactamente cuántas personas sufrirán los impactos<sup>7</sup>.

Esta falta de información significa que el impacto de desplazamiento de los eventos de evolución lenta, y las necesidades de protección de quienes actúan en respuesta, son menos evidentes que en el caso de eventos dramáticos de inicio repentino. Hay una falta



Agencia de la ONU para las Migraciones (OIM)

En Haití, 750 000 personas necesitaban ayuda humanitaria urgente después de que el huracán Matthew golpeará el país en octubre de 2016.

de recopilación sistemática y seguimiento de datos sobre el desplazamiento en casos de desastre en general, aún más marcada con respecto al desplazamiento vinculado a eventos de evolución lenta. Las estimaciones internacionales existentes sugieren que alrededor de 25,4 millones de personas se desplazan cada año en el contexto de desastres repentinos, y se estima que la cantidad para América Latina y el Caribe en 2016 fue de 1,8 millones<sup>8</sup>. Sin embargo, estas cifras no dan cuenta de las personas que se trasladan debido a procesos de desarrollo lento que las han afectado durante un largo período de tiempo. Estas formas de movilidad humana son difíciles de identificar de forma definitiva y la falta de herramientas estandarizadas de recolección de datos y de vocabulario tampoco es de mucha ayuda.

De hecho, aunque la relación entre los efectos adversos del cambio climático y los diferentes tipos de movilidad humana (migración, desplazamiento y reubicación planificada) es cada vez más reconocida, su carácter es complejo. Como factor que impulsa la movilidad, el impacto de los fenómenos de evolución lenta, como la degradación de la tierra y de los bosques, la pérdida de la biodiversidad y la desertificación, a menudo se vuelve difícil de separar y se ve agravado por otras vulnerabilidades preexistentes a causa de debilidades en la gobernanza, el crecimiento

demográfico, la escasa planificación urbana o el subdesarrollo rural. Asimismo, el desplazamiento en contextos de desastres suele ser el resultado del impacto de los desastres de evolución lenta y los repentinos. Esto se puede observar en el desplazamiento continuo que tiene lugar en las zonas rurales y costeras de Honduras, Haití y Panamá, donde la resistencia a los peligros de inicio repentino ya era débil a causa de la aridez, la degradación de la tierra y la erosión costera.

Debido en parte a esta complejidad, parece que, incluso en las Américas, existe poca práctica de parte de los Estados en cuanto a las necesidades de protección de las personas desplazadas por eventos de evolución lenta, en comparación con los desplazados por episodios repentinos. Al mismo tiempo, esta es una cuestión que trasciende las áreas políticas tradicionales, desde la asistencia humanitaria, la protección de refugiados, la gestión de la migración y los derechos humanos hasta la acción contra el cambio climático, la reducción de los riesgos de desastre y el desarrollo. Abordar los desplazamientos relacionados con desastres debido a acontecimientos de evolución lenta, especialmente en el contexto de los efectos adversos del cambio climático, requeriría un enfoque integral del gobierno, soluciones sólidas de desarrollo y la integración de la acción contra el cambio climático, la reducción de desastres y la Agenda para el Desarrollo Sostenible de 2030.

Por lo tanto, en general los desafíos continúan abordando la movilidad humana en el contexto de desastres y el cambio climático. Sin embargo, basarse en el enfoque y las medidas descritas en la Guía de la CRM para el desplazamiento debido a eventos de inicio repentino puede ofrecer una manera de avanzar en el desarrollo de políticas sobre movilidad a causa de desastres de evolución lenta en el contexto del cambio climático. Por ejemplo, los Estados podrían aprovechar los acuerdos migratorios bilaterales y regionales vigentes en las Américas, adoptar cupos nacionales o programas de trabajadores temporales y proporcionar capacitación y educación a los posibles migrantes, como un medio para promover la migración como adaptación a los efectos adversos del cambio climático, el cambio ambiental y los peligros naturales. El debate adicional sobre la migración como adaptación también podría tener lugar a nivel regional dentro de la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. También sería factible incorporar tales formas de movilidad a los marcos subregionales de libertad de movimiento como en el Mercosur (Mercado Común del Sur) o el SICA (Sistema de Integración Centroamericana).

Un desafío adicional en las Américas es que, en toda la región en su conjunto, la integración de diferentes marcos y procesos (sub)regionales no es tan amplia como en otras regiones, por ejemplo, la Unión Europea. El trabajo relevante para el desplazamiento en contextos de desastres de diferentes entidades regionales, por ejemplo, del Mercosur y la CSM o el Tratado de Libre Comercio de América del Norte y la CRM, no se integra lo suficiente como para constituir un régimen migratorio regional sólido<sup>9</sup>. Esto genera obstáculos para la implementación y la aplicación mejorada de las diferentes medidas propuestas en instrumentos como la Agenda de Protección y la Guía de la CRM. Se necesitan formas de conectar los sistemas y de coordinar eficazmente múltiples mecanismos y procesos paralelos, a nivel regional, subregional y nacional.

## Conclusiones

En resumen, la implementación y la difusión de la Guía de la CRM es un paso importante en el fortalecimiento de la protección de personas desplazadas a través de fronteras en las Américas en el contexto de desastres. En las áreas en las que sigue habiendo dificultades para asegurar una respuesta

sólida para las personas en movimiento en relación con situaciones de desastres y para abordar los efectos adversos del cambio climático en la región, la Guía de la CRM también puede proporcionar un modelo y una plataforma desde la que se puede promover el desarrollo de políticas. Como primer paso, se necesitan datos que sean mejores y más sistemáticos para garantizar que tales esfuerzos a nivel regional o subregional se basen en una firme comprensión empírica de la movilidad humana en este contexto.

Walter Kálin [Envoy@disasterdisplacement.org](mailto:Envoy@disasterdisplacement.org)

Enviado de la presidencia de la Plataforma para el Desplazamiento por Desastres  
[www.disasterdisplacement.org](http://www.disasterdisplacement.org)

David James Cantor [David.Cantor@london.ac.uk](mailto:David.Cantor@london.ac.uk)

Director, Iniciativa del Derecho de los Refugiados, Escuela de Estudios Avanzados, Universidad de Londres <https://rli.sas.ac.uk>

1. La CRM o el Proceso de Puebla es un proceso consultivo regional sobre la migración. Los Países Miembros de la CRM son: Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana. La CRM también incluye a miembros observadores: Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú. [www.crmvs.org/](http://www.crmvs.org/)
2. Conferencia Regional sobre Migración (2016) *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*, redactada por la Iniciativa Nansen para los Países Miembros de la CRM <http://bit.ly/RCM-Guia-2016>
3. Iniciativa Nansen (2015) *Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático, Volumen I* <http://bit.ly/Nansen-AgendaProteccionVol1-Es>  
Véase también *Revista Migraciones Forzadas* no. 49 (2015) sobre "Desastres y desplazamiento en un clima cambiante" [www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres](http://www.fmreview.org/es/cambioclimatico-desastres)
4. Iniciativa Nansen y Cantor DJ (2015) *Leyes, Políticas y Prácticas en Materia de Protección Temporal Humanitaria de Extranjeros en el Contexto de Desastres*, documento de referencia, Estados de la Conferencia Regional sobre Migración y otros estados en las Américas, Taller Regional en materia de Protección Temporal y/o Visa Humanitaria en Situaciones de Desastres, San José, Costa Rica, del 10 al 11 de febrero de 2015 <http://bit.ly/Nansen-Cantor-2015-ES>
5. MICIC (2016) *Directrices para la Protección de los Migrantes en Países afectados por Conflictos o Desastres Naturales* <http://bit.ly/MICIC-Guidelines-2016-es>
6. <http://csm-osumi.org>
7. Iniciativa Nansen y Rodríguez Serna N (2015) *Human Mobility in the Context of Natural Hazard Related Disasters in South America*, documento de referencia, Iniciativa Nansen/Iniciativa del Derecho de los Refugiados, Consulta de América del Sur, Quito, Ecuador, del 15 al 16 de julio de 2015 <http://bit.ly/Nansen-RSerna-2015>
8. Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (2017) *Global Report on Internal Displacement, Part I* <http://bit.ly/IDMC-GRID2017-Part1>
9. Lavenex S "Regional migration governance" en Börzel T y Risse T (Ed) (2016) *Oxford Handbook of Comparative Regionalism*, Oxford: Oxford University Press <https://archive-ouverte.unige.ch/unige:93574>

## El desplazamiento inducido por desastres en el Caribe y el Pacífico

Mo Hamza, Ida Koch y Malte Plewa

**La gente de los pequeños Estados insulares en desarrollo es especialmente vulnerable al desplazamiento por desastres. Urge que los gobiernos del Caribe y del Pacífico realicen una mayor gestión de riesgos y una mayor planificación en vez de centrarse casi exclusivamente en la respuesta y la reubicación.**

En función de su población, cinco de los veinte países que más sufren desplazamientos en contextos de desastre son pequeños Estados insulares en desarrollo (SIDS, por sus siglas en inglés)<sup>1</sup>. En la actualidad, alguien que viva en uno de esos Estados es tres veces más propenso a convertirse en desplazado por culpa de un desastre que quien viva en otro lugar<sup>2</sup>. Sin embargo son pocos los análisis realizados sobre el riesgo de desplazamiento en los pequeños Estados insulares en desarrollo ya que el número total de afectados en un solo caso suele ser relativamente bajo y, por tanto, permanecen eclipsados por los acontecimientos de países más grandes y cuyos titulares son más notorios.

Los pequeños Estados insulares en desarrollo en el Caribe y en el Pacífico forman parte de una de las regiones más proclives del mundo a sufrir desastres, como han demostrado claramente los recientes huracanes en el Caribe. Según el Fondo Monetario Internacional, los pequeños Estados insulares en desarrollo pierden de media aproximadamente el 2 % de su Producto Interior Bruto como consecuencia de los riesgos naturales, cuatro veces la media mundial<sup>3</sup>. Sin embargo, falta literatura sobre el desplazamiento en contextos de desastres enfocada a los pequeños Estados insulares en desarrollo y, en especial, al Caribe. No disponemos de unos métodos de recopilación de datos adecuados para registrar situaciones de desplazamiento prolongado o los efectos del desplazamiento sobre el trabajo a lo largo del tiempo. A menudo diversas etiquetas y categorías como “indigente”, “evacuado” y “desplazado” se intercambian y se mezclan en las estadísticas sobre los desplazamientos en contextos de desastre, con independencia de la duración y la distancia del traslado, o de su influencia sobre los medios de vida<sup>4</sup>. Muchos casos de desplazamiento, incluidos algunos de naturaleza prolongada, siguen pasando desapercibidos.

### Los detonantes del desplazamiento

Nuestro estudio buscaba identificar cómo se reflejan los desplazamientos inducidos por desastres en los mecanismos políticos de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático en los pequeños Estados insulares en desarrollo en el Caribe y en el Pacífico<sup>5</sup>.

Los resultados de las entrevistas realizadas en el proyecto de investigación muestran que, sobre todo, los detonantes del desplazamiento son similares en ambas regiones. La naturaleza informal del desarrollo del asentamiento y la falta de tierras seguras para los asentamientos, la pobreza, la falta de seguros y de redes sociales de seguridad, la degradación ambiental y la erosión de unos lazos sociales tradicionalmente fuertes, son factores que interactúan con otros de carácter político de una forma compleja para conformar el riesgo de desplazamiento. Diversos encuestados mencionaron cómo el sistema de tenencia de tierras provocaba disputas a la hora de demostrar la titularidad de un terreno tras un desastre. Según diversos encuestados, este fue uno de los factores que hizo que se retrasara la reconstrucción y que se prolongara el desplazamiento después de que el huracán Iván asolará Granada en 2004: “Pierdes los documentos de propiedad, [...] y ahora te estás recuperando; [entonces] llega la discusión o la pelea sobre a quién le pertenece qué”.

No solo se construyen asentamientos informales en zonas poco seguras sino que se utilizan materiales y métodos de construcción poco fiables y que, por estar por debajo de los estándares exigidos, no protegen frente a los peligros. Esto no se limita a los asentamientos informales. Las zonas que se han construido de forma oficial no siguen o aplican los códigos de edificación, ya que no se obliga a su cumplimiento como corresponde o el público general carece de los medios para aplicarlos cuando está construyendo su vivienda. Uno de nuestros encuestados lo describió así: “Algunas

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

familias no pueden permitirse obedecer las leyes y normativas de los códigos de edificación de Tonga para construir sus casas de manera que su resiliencia sea de categoría 5 [...], no pueden permitirse levantar sus casas basándose en esas normas y, cuando ocurra un desastre, serán las primeras que tendrán que marcharse”.

Los detonantes del desplazamiento no son sólo peligros repentinos. Tras la sequía de 2013 algunos agricultores de la República Dominicana se vieron obligados a pedir un préstamo bancario poniendo como avales sus tierras y sus viviendas. En 2016 muchos de ellos se vieron desplazados porque no podían devolver el préstamo a tiempo y los bancos les embargaron los bienes con los que habían avalado. Estos efectos indirectos de los peligros de evolución lenta no se encuentran clasificados como desplazamientos relacionados con los desastres, lo que remarca el vacío existente en los actuales datos sobre el desplazamiento y la complejidad de los factores implicados.

A lo largo de las entrevistas se hizo evidente que la mayoría de los gobiernos evitaban debatir acerca del desplazamiento, especialmente cuando es interno. Un encuestado del Pacífico comentó lo siguiente: “Un punto interesante que cabe observar en nuestra región es que nuestros países están liderando en todo el mundo el debate y las discusiones acerca de esta cuestión. A nivel regional, ni siquiera se está haciendo mención a este asunto”. Los gobiernos tienden a equiparar el desplazamiento y el fracaso y, por tanto, esta cuestión se vuelve políticamente sensible y dañina como para que ni siquiera la aborden por lo que rara vez se reconoce el desplazamiento. Uno de nuestros encuestados en el Caribe declaró que: “No se acepta el desplazamiento porque implica que el gobierno no tiene el control. Así que, según los gobiernos, existen procedimientos legales, reasentamientos y migración interna. De manera que su reacción cuando se habla del desplazamiento es tajante, no están concienciados sobre esta cuestión. Esta es una realidad que la mayoría de los gobiernos no aceptan”. Esto restringe cualquier discusión abierta y ahoga los intentos de desarrollar soluciones.

Las situaciones de desplazamiento en los pequeños Estados insulares en desarrollo en el Caribe y el Pacífico a menudo pasan desapercibidas para la comunidad humanitaria internacional dado que los actores humanitarios tienden a dar prioridad a sus acciones en función del número total de

personas afectadas más que en la ratio de la población afectada. Como dijo un encuestado: “Como trabajadores humanitarios se supone que tenemos que actuar de acuerdo con las necesidades, según el mayor número de personas afectadas. Por eso hay mucha atención humanitaria en Sudán del Sur, donde tienes a decenas de miles, cientos de miles de personas desplazadas. O en Somalia. Aunque entonces la gente caribeña podría decir: ‘Pero hay un 10 % de nuestra población [afectada]’”.

Los entrevistados declararon que no podían aportar datos sólidos sobre las tendencias globales de desplazamiento o sobre las actuales cifras de desplazamiento en la región. Sin embargo, casi todos los entrevistados podían ofrecernos al menos un ejemplo de una situación de desplazamiento, muchas de las cuales se estaban produciendo en la actualidad y eran de naturaleza prolongada.

### **Política negligente con el desplazamiento en el contexto de los desastres**

La revisión de 30 documentos políticos clave, tanto regionales como nacionales, demostraba que se estaba obviando de manera generalizada cualquier tipo de consideración sobre la movilidad humana. La mayoría de los países caribeños carecen de cualquier tipo de planes y políticas de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático, aunque a menudo mencionaban que las actividades de reducción de riesgos relacionadas con la movilidad humana en ambas regiones consistían en evacuaciones, reubicaciones y reasentamientos. Sin embargo, la reubicación de las comunidades en zonas de alto riesgo puede ser problemática ya que afecta a los medios de subsistencia de los afectados y pueden incrementar el riesgo de empobrecimiento de este sector de la población. Los efectos potencialmente negativos de la reubicación aparecen en muy pocos de los documentos revisados y no en gran detalle. Uno de los encuestados declaró con respecto a Vanuatu: “Lo que se menciona ahora es una línea sobre los centros de evacuación [...]. Aparte de eso, no existen documentos políticos específicos para proteger los derechos de las personas desplazadas”. En la actualidad, Fiji está desarrollando unas directrices sobre la reubicación y la visión de Kiribati sobre la “migración con dignidad” destaca una estrategia de reubicación a largo plazo, no solo dentro del país sino también en los Estados isleños vecinos. Con respecto al

Caribe, varios encuestados comentaron que aunque la reubicación es algo que se produce con regularidad, no se están poniendo en práctica unas políticas ni planes adecuados.

Aunque las políticas del Pacífico abordan la movilidad humana a causa de desastres en mayor medida que las del Caribe, la gestión del desplazamiento en ambas regiones es reactiva y las medidas preventivas se limitan a la reubicación. Las políticas que incluyen consideraciones sobre el desplazamiento solo lo hacen desde la perspectiva de la protección. El Plan Nacional de Gestión de Desastres de San Vicente y las Granadinas, por ejemplo, prevé asignaciones económicas para los amigos y familiares que acojan a personas desplazadas e incluye procedimientos para identificar ubicaciones seguras para las personas desplazadas en caso de que no puedan regresar a su antiguo lugar de residencia.

Las políticas que revisamos no incluyen soluciones duraderas para los desplazados ni tampoco contemplan los efectos de la reubicación. Ninguno de los documentos revisados parece haberse basado en la Agenda para la Protección de las Personas Desplazadas a Través de Fronteras en el Contexto de Desastres y Cambio Climático (la Agenda para la Protección)<sup>6</sup> o en los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos<sup>7</sup>.

Un punto relativamente positivo sería que los primeros pasos en los desarrollos de los marcos legislativos actuales sobre los desastres y el cambio climático en ambas regiones apuntan a que se debe prestar más atención a la gestión de los riesgos y a los enfoques basados en la adaptación. La participación de la comunidad, la alerta temprana, la concienciación y la educación, los enfoques basados en el trabajo y el mapeo de zonas peligrosas son puntos que aparecen destacados en las políticas de ambas regiones. Dichas actividades pueden ayudar a reducir el riesgo de desplazamiento pero todavía no está claro ni se ha probado hasta qué punto llegarán las políticas.

Los desarrollos actuales que han tenido lugar en el Pacífico son indicadores de una mayor concienciación acerca del desplazamiento y de un prudente cambio de actitud. En Vanuatu está en camino un Proyecto de Política sobre el Desplazamiento con el objetivo de crear una perspectiva general del desplazamiento interno nacional y de los patrones de las migraciones forzadas al mismo tiempo que se identifican los retos y las lagunas

que cabría abordar para reforzar la capacidad del país de gestionar el desplazamiento y para garantizar unas soluciones duraderas que sean sensibles y protectoras.

### Llenar las lagunas

No solo los gobiernos nacionales necesitan cambiar de mentalidad sino que el debate más amplio sobre el cambio climático y los pequeños Estados insulares en desarrollo necesita reflejar mejor los matices y la complejidad existentes. Los hallazgos de nuestro estudio señalan numerosas cuestiones que deben ser tenidas en cuenta por los encargados de la formulación de políticas, por la comunidad internacional y por los investigadores:

Los gobiernos necesitan aceptar los desplazamientos inducidos por desastres como un fenómeno real y complejo, y desarrollar acciones adecuadas y soluciones duraderas. Para abordar el desplazamiento los gobiernos han de desarrollar, en primer lugar, actividades de reducción de riesgos cuyo objetivo directo sea tratar los de desplazamiento y, en segundo lugar, un marco basado en los derechos humanos que proteja los trabajos de las personas y los "derechos a ocupar un lugar", es decir, su derecho a establecerse en un lugar sin que tengan que estar amenazados con ser desahuciados.

Los países caribeños necesitan reforzar sus políticas de reducción del riesgo de desastres y de adaptación al cambio climático. Estas políticas, tanto en la región del Caribe como en la del Pacífico, han de incluir consideraciones acerca del desplazamiento desde una perspectiva de reducción de riesgos y de protección, como se recomienda en la Agenda de Protección.

Es necesario modernizar los actuales sistemas relacionados con los derechos de tenencia de tierras para evitar los problemas de derechos de propiedad durante la fase de recuperación y para reducir el riesgo de que se produzcan desplazamientos prolongados.

La implementación de la política de desplazamiento que se ha desarrollado actualmente en Vanuatu debería observarse de cerca para identificar sus éxitos y sus fracasos con el fin de desarrollar mejores prácticas para ambas regiones.

Han de desarrollarse enfoques regionales sobre las cuestiones de desplazamiento y de movilidad humana que protejan los derechos de las personas desplazadas transfronterizas. El Pacífico ya ha iniciado

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

las negociaciones acerca de un enfoque así, algo de lo que el Caribe podría aprender.

Y finalmente, es necesario trabajar en el desarrollo de nuevas y mejores medidas para el desplazamiento y sistemas con los que realizar un seguimiento de los movimientos de las personas para determinar su alcance. Dichas medidas podrían incluir indicadores sobre los tipos de trabajo a los que afecta y las percepciones de las propias poblaciones afectadas.

Mo Hamza [mo.hamza@risk.lth.se](mailto:mo.hamza@risk.lth.se)

Profesor de Gestión de Riesgos y de Seguridad de la Sociedad

Ida Koch [ikg91@hotmail.com](mailto:ikg91@hotmail.com)

Investigadora

Malte Plewa [mltplewa@gmail.com](mailto:mltplewa@gmail.com)

Investigador

División de Gestión de Riesgos y Seguridad en la Sociedad, Universidad de Lund [www.risk.lth.se](http://www.risk.lth.se)

1. Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos (IDMC, por sus siglas en inglés), *Global Estimates: People displaced by disasters* <http://bit.ly/IDMC-2015-GlobalEstimates>
2. Ginetti J (2015) *Disaster-related Displacement Risk: Measuring the Risk and Addressing its Drivers* <http://bit.ly/Ginetti-2015-risk-drivers>
3. Fondo Monetario Internacional (2016) *Small states' resilience to natural disasters and climate change – Role for the IMF* [www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/110416.pdf](http://www.imf.org/external/np/pp/eng/2016/110416.pdf)
4. Black R, Arnell N W, Adger W N, Thomas D y Geddes A (2013) 'Migration, immobility and displacement outcomes following extreme events', *Environmental Science and Policy*, 27 [www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901112001475](http://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S1462901112001475)
5. Entrevistamos a profesionales humanitarios, a representantes del gobierno e investigadores del Caribe y el Pacífico, y revisamos 30 protocolos de reducción del riesgo de desastres, protocolos de adaptación al cambio climático y políticas de desarrollo, a nivel regional y nacional.
6. <http://bit.ly/Nansen-ProtectionAgendaVolI>
7. <http://bit.ly/GuidingPrinciplesInternalDisplacement>

## ¿Hacia un acuerdo regional sobre desplazamiento ambiental?

Erika Pires Ramos, Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville, Lilian Yamamoto y Diogo Andreola Serraglio

**Los esfuerzos hacia un acuerdo regional sobre la migración en Sudamérica deberían ampliarse para reconocer y proteger a los desplazados por razones ambientales.**

Los efectos del cambio climático influyen en la frecuencia y la intensidad de los desastres y en los procesos de degradación ambiental lenta, exacerbando los riesgos y vulnerabilidades preexistentes<sup>1</sup>. Entre el 2000 y mediados de 2015 se estima que ocho millones de personas han sido desplazadas o evacuadas en el contexto de los desastres en Sudamérica<sup>2</sup>. Tras haber hecho avances en los últimos años en materia de migración, los foros regionales existentes están en condiciones de contribuir a un diálogo sobre la movilidad humana en el contexto del cambio climático y desastres, que puede conducir a la armonización de las iniciativas nacionales, una mejor comprensión y gestión a largo plazo del desplazamiento y el reconocimiento y la protección de los desplazados ambientales en toda la región.

### Foros e iniciativas existentes

El bloque subregional del Mercado Común del Sur (Mercosur) cuenta con un **Foro Especializado para Migraciones (FEM)**

encargado de estudiar los impactos de las migraciones con el objetivo de desarrollar borradores de normas y acuerdos. Los Acuerdos sobre Residencia del Mercosur de 2002 sobre la libre circulación de personas no se refieren específicamente a los desplazados ambientales, pero podrían ser adaptados para facilitar su traslado a otros países de la región, como se sugiere en la Estrategia de adaptación al cambio climático de la Unión Europea<sup>3</sup>. Los miembros del FEM han reconocido una brecha en la provisión para los desplazados por desastres, y en 2012 los Estados miembros del Mercosur y la Unión de las Naciones Sudamericanas (Unasur) fueron llamados a reconocer el fenómeno migratorio causado por amenazas naturales (migración "ambiental") y crear un protocolo dirigido a aquellos que emigran por razones ambientales.

Uno de los objetivos de la organización regional intergubernamental **Unasur** es la cooperación en la prevención de desastres y cambio climático, así como en

materia de migración. Se está trabajando en el establecimiento de una ciudadanía sudamericana que, además de garantizar el acceso a una amplia gama de derechos, podría facilitar la gestión de los movimientos transfronterizos intrarregionales en el contexto del cambio climático y los desastres.

Representantes de alto nivel tanto del Mercosur como de Unasur han participado en diálogos interregionales incluyendo el Diálogo Unasur-Mercosur sobre Derechos Humanos de los Migrantes y Cooperación Humanitaria 2016 y el Diálogo sobre Derechos Humanos de los Migrantes: Crisis Humanitaria y Seguridad Alimentaria de Mercosur. Como resultado de estos diálogos se acordó en el sentido de que el desarrollo e implementación de instrumentos para la gestión de riesgos y la cooperación humanitaria para salvaguardar los derechos humanos de los migrantes debe ser llevado adelante a nivel regional<sup>4</sup>.

La **Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM)** trabaja en el desarrollo de políticas sobre migraciones internacionales y su relación con la integración y desarrollo regional. En 2015, la CSM actualizó su mandato para incluir el tema “migración, medio ambiente y cambio climático”. Por lo tanto, la CSM puede proporcionar un importante espacio de coordinación entre los organismos regionales y subregionales para impulsar el tema de las migraciones ambientales y la adopción de un acuerdo en la región, así como la armonización de iniciativas nacionales existentes. En 2016, a partir de las conclusiones del informe presentado por la Red Sudamericana para las Migraciones Ambientales (RESAMA) a la Secretaría Técnica<sup>5</sup>, la CSM acordó realizar un estudio sobre la vinculación entre cambio climático, medio ambiente y migración, así como talleres de capacitación sobre el tema<sup>6</sup>.

Finalmente, el programa regional de reasentamiento solidario y otras estrategias que se presentaron en el Plan de Acción de México de 2004 ofrecen soluciones duraderas al desplazamiento, a través de visas humanitarias y cuotas de reasentamiento, estrategias que podrían aplicarse igualmente a las crisis causadas por el cambio climático y los desastres. **El Plan de Acción de Brasil** de 2014 recomienda la evaluación de las medidas de protección previstas en las normas migratorias y de asilo para determinar su pertinencia a la hora de responder a los desplazamientos entre fronteras causados por el cambio climático y los desastres naturales.

En vista del vacío jurídico en el derecho internacional en lo referente al desplazamiento ambiental, es necesario establecer normas mínimas de protección a nivel regional y nacional. Un acuerdo regional sobre el desplazamiento ambiental permitiría una mejor coordinación entre las políticas migratorias, de reducción de riesgos de desastres y cambio climático en la región y permitirá coordinar las diferentes iniciativas e instrumentos en torno a un único sistema de reconocimiento y protección. Sin embargo, la construcción de tal acuerdo debe ser participativa, especialmente para aquellas comunidades y personas desplazadas o en riesgo de desplazamiento.

### Retos y perspectivas futuras

Hay indicios positivos de que el desplazamiento ambiental está siendo discutido en la región y sus foros, tanto a través de iniciativas nacionales en curso como en foros regionales capaces de iniciar un proceso de negociación regional, como la CSM. Sin embargo, algunas dificultades siguen obstaculizando el progreso. Esto incluye la falta de información completa y detallada sobre el desplazamiento en el contexto del cambio climático y desastres, la necesidad de identificar comunidades ya desplazadas o en riesgo de desplazamiento, la renuencia de los Estados a aceptar nuevas obligaciones relacionadas con la migración, y la multiplicidad de foros, cuyas iniciativas, aunque positivas, pueden ser difíciles de convertir en acción coordinada y consenso.

La ciudadanía sudamericana podría aportar una importante contribución a este tema en materia de libre circulación en la región, lo que facilitaría la acogida de las personas desplazadas por razones ambientales. Sin embargo, no proporcionaría una protección integral a las personas desplazadas. Las propuestas para un acuerdo regional general sobre migración podrían incorporar la cuestión de la migración ambiental, pero ciertamente habrá límites para reglamentar la cuestión en profundidad en un acuerdo migratorio general. La adopción de un acuerdo regional sobre migración ambiental o un protocolo específico en el marco de un convenio regional sobre migración podría ser una solución eficaz. Dicho acuerdo o protocolo no debe limitarse a la cuestión de la acogida, sino también ocuparse de la protección de los migrantes ambientales, su integración y su retorno en condiciones de seguridad y dignidad, presentando soluciones duraderas en lugar de respuestas a corto plazo.

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

Erika Pires Ramos [erikapr@gmail.com](mailto:erikapr@gmail.com)  
Fundadora e investigadora

Fernanda de Salles Cavedon-Capdeville  
[cavedon.capdeville@gmail.com](mailto:cavedon.capdeville@gmail.com)  
Consultora independiente e investigadora

Lilian Yamamoto [liukami2014@gmail.com](mailto:liukami2014@gmail.com)  
Investigadora

Diogo Andreola Serraglio  
[diogoaserraglio@gmail.com](mailto:diogoaserraglio@gmail.com)  
Investigador

Red Sudamericana para las Migraciones  
Ambientales (RESAMA)  
[www.resama.net](http://www.resama.net)

1. Grupo Intergubernamental de Expertos sobre el Cambio Climático (2014) *Climate Change 2014: Impacts, Adaptation, and Vulnerability* <http://bit.ly/IPCCFifthassessment>
2. Rodríguez Serna N (2015) *Human mobility in the context of natural hazard-related disasters in South America*. Documento de antecedentes para la Consulta en América del Sur de la Iniciativa Nansen, Quito, Ecuador, julio de 2015 <http://bit.ly/Nansen-SouthAmerica-2015>
3. <http://bit.ly/EC-strategy-climatechange-2013>
4. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR - IPPDH. Informe de gestión 2016 <http://bit.ly/Mercosur-IPPDH-2016>
5. RESAMA (2016) *Migración, medio ambiente y cambio climático: agenda 2030, buenas prácticas y desafíos para la región suramericana*. <http://bit.ly/RESAMA-CSM-2016>
6. CSM (2016) *Hacia el libre tránsito. Declaración de Asunción* <http://bit.ly/Declaracion-Asuncion-2016-sp>

## ¿Podría la ciudadanía latinoamericana ser una cuarta solución duradera?

Valeria Llamas

**Las propuestas para una ciudadanía regional suramericana presentadas por la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) ofrecen la posibilidad de soluciones alternativas para la protección de los desplazados internos y los refugiados en la región.**

Uno de los objetivos de la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR), conformada en el año 2007, es alcanzar una ciudadanía sudamericana. Este sería un paso enorme e innovador, reflejando la voluntad política y el espíritu que subyacen a una serie de iniciativas significativas que se han introducido en la región en décadas anteriores.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, adoptada en 1984, estableció fundamentos jurídicos para los refugiados en la región, ampliando la definición de la Convención de 1951 y considerando refugiados a aquellas “personas que han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por 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”<sup>1</sup>.

El Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en el año 2002 firmó el acuerdo que otorga el libre tránsito y residencia a todos los ciudadanos<sup>2</sup>. En el año 2012, los países del bloque ampliado firmaron la Declaración de Principios del Mercosur sobre la Protección Internacional de los Refugiados, comprometiéndose a identificar situaciones

de asilo en flujos migratorios mixtos (con especial atención al género y edad) y bajo el principio de no devolución<sup>3</sup>. La Declaración también procuró garantizar que los refugiados pudieran ejercer los mismos derechos que otros extranjeros en situación regular, promover la reunificación familiar de los refugiados y establecer mecanismos de cooperación entre las instituciones de asilo de cada país. Asimismo, creó un programa regional de reasentamiento para destacar la importancia de armonizar las legislaciones nacionales y trabajar colectivamente para proteger a los refugiados que llegan a la región.

En 2004, los países de la región y el ACNUR elaboraron el Plan de Acción de México a causa de la amenaza a la estabilidad del conflicto colombiano y la gran cantidad de refugiados y desplazados internos. El Plan de Acción destaca la importancia de la cooperación, la solidaridad internacional y la responsabilidad compartida, con el objetivo de establecer acciones concretas para alcanzar soluciones adecuadas para los refugiados en la región. El Plan consideró que la calidad del asilo es fundamental para encontrar soluciones duraderas a la problemática de los refugiados. Es decir, si la protección es efectiva, un refugiado no tendría

necesidad de ir a un tercer país por medio de movimientos secundarios o irregulares.

En el año 2014, Estados, organismos internacionales y representantes de las organizaciones de la sociedad civil de toda la región adoptaron la Declaración y el Plan de Acción de Brasil. El mismo cuenta con un componente de soluciones duraderas y destaca las buenas prácticas, promoviendo la cooperación Sur-Sur y el apoyo de la comunidad internacional de dos situaciones de desplazamiento: un número creciente de refugiados asentados en los grandes núcleos urbanos de América Latina, y la situación de un gran número de ciudadanos colombianos vulnerables en las zonas fronterizas con Colombia de Ecuador, Panamá y Venezuela.

### La voluntad política latinoamericana

El establecimiento de los instrumentos regionales descritos anteriormente son ejemplos de la voluntad política existente en la región e ilustra por qué el enfoque latinoamericano —evitar políticas restrictivas, permitir la regularización migratoria e implementación de medidas para identificar a las personas necesitadas de protección internacional— ha diferido de lo que ocurre en otras partes del mundo.

UNASUR se construyó como un espacio de convergencia con otras iniciativas pero con la pretensión de ir un paso más: “construir una identidad y ciudadanía suramericana”<sup>4</sup>. En este contexto, la ciudadanía suramericana que propone se constituye como la más integral, innovadora y una solución duradera potencial para las crisis humanitarias en la región. También representa una redefinición de la relación de los países sudamericanos desde una visión común y una identidad regional.

### Conceptos de ciudadanía

Entre sus objetivos específicos, la UNASUR aspira a consolidar una identidad sudamericana mediante el reconocimiento progresivo de derechos a los nacionales de un Estado Miembro residente en cualquiera de los otros Estados miembros, con el fin de alcanzar una ciudadanía sudamericana; el acceso universal a la seguridad social y a los servicios de salud; la cooperación en materia de migración, promoviendo el reconocimiento a nivel regional de los derechos humanos y laborales a fin de lograr la regularización migratoria y la armonización de políticas. El acuerdo para exención de visas y pasaportes, firmado por los Cancilleres de la Comunidad Sudamericana de Naciones (antecesora de UNASUR) en

noviembre de 2006 fue el primer paso hacia la libre circulación y contribuyó a sentar las bases de una ciudadanía sudamericana.

UNASUR fue innovadora al presentar el concepto de ciudadanía basado en la noción del principio jurídico *ius domicile* (derecho de residencia), debido a que entiendo la ciudadanía como la membresía a diferentes niveles políticos, desde el local al regional. Y es a nivel intergubernamental regional que UNASUR considera que se tienen que “transnacionalizar” los derechos de ciudadanía de todos los ciudadanos y ciudadanos no nacionales residentes en sus países, es decir, reconocer una forma de pertenencia en virtud del lugar de residencia.

Si bien la ciudadanía sudamericana puede considerarse una solución duradera y alternativa, también es complementaria a las necesidades de protección internacional de los refugiados y de protección nacional para los desplazados internos. UNASUR ha fortalecido la cooperación Sur-Sur para el desarrollo de una agenda regional propia frente a problemas compartidos que cada vez más trascienden las fronteras nacionales.

Es importante destacar que por la Resolución N° 14/2014 del Consejo de Cancilleres de UNASUR se aprobó el informe conceptual sobre ciudadanía suramericana. De igual modo, los avances de los organismos subregionales (CAN -Comunidad Andina- y MERCOSUR), la Conferencia Suramericana sobre Migraciones y el Grupo de Trabajo sobre Ciudadanía Suramericana (GTCS) continúan trabajando en un enfoque de derechos, dinámico e integral, y los avances fueron presentados en la reunión de UNASUR en Montevideo en noviembre de 2015. Desde ese momento, continúa trabajando el GTCS y se esperan los aportes de los países integrantes del bloque. Para la Secretaría General de UNASUR, la ciudadanía suramericana es la herramienta para articular una institucionalidad, en la cual confluyan sus esfuerzos integracionistas.

Valeria Llamas [llamasva@gmail.com](mailto:llamasva@gmail.com)  
Secretaría Ejecutiva de REDLAIDH (Red Latinoamericana e Interdisciplinaria de Derechos Humanos) [www.redlaidh.org](http://www.redlaidh.org)

1. [www.refworld.org/docid/51c801934.html](http://www.refworld.org/docid/51c801934.html)
2. [www.mercosur.int](http://www.mercosur.int)
3. [www.refworld.org/docid/5301ebba4.html](http://www.refworld.org/docid/5301ebba4.html)
4. UNASUR está conformado por los doce países de la región suramericana: Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Surinam, Uruguay y Venezuela. [www.unasursg.org](http://www.unasursg.org)

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

## Lograr que el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados se vuelva una realidad

Manisha Thomas

**Mientras trabajan para adoptar un pacto mundial sobre los refugiados, los Estados están implementando el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados. ¿Cómo pueden las personas involucradas en esta implementación, incluidos los nuevos actores, lograr que este enfoque colectivo se aplique de la mejor manera a grandes desplazamientos de refugiados?**

El Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés), uno de los dos anexos de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes de 2016 (Declaración de Nueva York), describe una respuesta integral para los desplazamientos de refugiados a gran escala, basándose en un enfoque colectivo que incluye la participación de diferentes actores y enfoques. Su objetivo es “aliviar las presiones sobre los países de acogida afectados, mejorar la autosuficiencia de los refugiados, ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países y apoyar las condiciones existentes en los países de origen para el regreso en condiciones de seguridad y dignidad”<sup>1</sup>. Fundamentalmente, el CRRF intenta cambiar culturas, actitudes y las formas en que se opera. Se trata de involucrar a una variedad más amplia de partes interesadas y de pensar en formas más creativas para que los refugiados puedan ser más autosuficientes, mientras se apoya de una mejor manera a las comunidades que los acogen. Los Estados están trabajando en la implementación del Pacto Mundial sobre los Refugiados (GCR, por sus siglas en inglés) basándose en lo que aprendieron en la implementación del CRRF.

Varios países, incluidos Uganda y Tanzania, se han ofrecido a implementar el marco. Plan International Tanzania y Plan International Uganda han apoyado el trabajo de un consultor para trabajar con la comunidad en general con el fin de identificar las metas que se deben alcanzar y los desafíos que necesitan abordarse, para lograr que la implementación del CRRF sea exitosa. Muchas de las observaciones y recomendaciones en este artículo se basan en reuniones con organizaciones no gubernamentales (ONG), funcionarios del gobierno y ACNUR en Tanzania y Uganda en mayo y junio de 2017, así como en las conversaciones posteriores en Ginebra<sup>2</sup>.

### Aprender de intentos anteriores

La adopción unánime por parte de la Asamblea General de las Naciones Unidas (ONU) de la Declaración de Nueva York en septiembre de 2016 fue histórica: nunca antes tantos Estados se habían comprometido a mejorar la respuesta para los refugiados y los migrantes. La Declaración de Nueva York compromete a los Estados a desarrollar dos pactos para 2018: el GCR y un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular. Si bien la falta de atención a los desplazados internos es significativa, no se debe ignorar esta oportunidad para mejorar nuestra respuesta colectiva para los refugiados y los migrantes.

Sin embargo, el CRRF y el inminente GCR se han cumplido con poco entusiasmo. No es la primera vez que se presentan muchos de estos conceptos, ideas y enfoques. Además, muchos de ellos ya se han probado antes, no necesariamente con éxito. Por ejemplo, el intento para lograr la participación de una variedad más amplia de partes interesadas en las respuestas para los refugiados, lo que se denomina enfoque “de la sociedad en general”, se ha realizado antes con numerosos nombres diferentes. Tampoco es nueva la idea de involucrar a actores de desarrollo en las respuestas para los refugiados desde el comienzo. Para que el CRRF tenga éxito, es importante aprender de los intentos anteriores, y de los fracasos, para garantizar que no se repitan los mismos errores, y que ese aprendizaje se incorpore desde el principio. Para que la implementación del CRRF sea exitosa, se debe hacer frente a una gran variedad de desafíos.

**Lenguaje simple y práctico:** Negociado en Nueva York, el lenguaje de la Declaración de Nueva York y del CRRF no se traduce fácilmente en términos prácticos. Al momento de escribir, aún no existe ninguna descripción clara, concisa ni consistente sobre el significado del CRRF en términos

concretos. Podría decirse que el acrónimo en sí tiene poco significado para muchas personas. Incluso, durante las Consultas Anuales con las ONG de ACNUR de 2017, el Alto Comisionado sugirió bromeando hacer un concurso para darle otra denominación.

El CRRF pretende generar un cambio en la forma de operar, tanto para las partes interesadas que participan en la actualidad como para aquellas que deberían involucrarse. Volver a denominar los esfuerzos y los programas en desarrollo o resucitar antiguas ideas no será suficiente para lograr el cambio radical que se necesita. Existe una necesidad apremiante de contar con una comunicación y directrices prácticas que muestren de forma clara qué es nuevo y diferente, que luego pueda contextualizarse en cada uno de los países que implementaron el CRRF. De lo contrario, existe el riesgo de que las diferentes interpretaciones del CRRF simplemente puedan conducir a la reutilización de actividades en desarrollo.

**Fomentar la participación de autoridades locales, regionales y de distrito:** Los Estados adoptaron la Declaración de Nueva York,

pero no está claro la cantidad de consultas que realizaron con las autoridades locales, regionales y de distrito, que en definitiva son quienes responden ante los refugiados a diario. Estas partes interesadas también deben estar incluidas en el proceso de implementación desde el comienzo, no solo para garantizar que sus opiniones sean escuchadas, sino también para recibir el apoyo que necesitan y así alcanzar esta manera diferente de responder.

Los refugiados a menudo quedan bajo la competencia de un comisionado de refugiados o un ministerio particular. El CRRF, sin embargo, prevé ofrecer servicios para los refugiados y las comunidades de acogida. Este cambio requeriría la participación de los ministerios encargados de esos servicios (por ejemplo, salud, educación, agua y saneamiento). La participación de estos ministerios será fundamental para cambiar el modo en el que las respuestas se planifican, diseñan, presupuestan y realizan. Sin la participación y el compromiso temprano de las autoridades, será muy difícil asegurar que se incluya a los refugiados en planes de desarrollo local y a nivel de distrito, así como en planes nacionales. También será

en estos niveles de planificación locales y regionales en particular, donde se pueden incorporar y abordar cuestiones de género, edad y diversidad.

**Escuchar las voces de los refugiados y de la comunidad de acogida:** Para que la implementación del CRRF tenga éxito, será fundamental encontrar maneras de escuchar las prioridades y las ideas de los refugiados, especialmente mujeres y niñas refugiadas, e involucrarlos en la toma de decisiones tanto como sea posible. También será importante incluir a los refugiados y a los jóvenes de la comunidad de acogida. Al igual que con muchos otros



ACNUR/Jordi Matas

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

procesos, el desafío es encontrar una forma de involucrar a las personas de una manera significativa, pero que no genere expectativas inalcanzables. El desgaste de consultas ya está sucediendo en Tanzania, ya que el CRRF aún no se ha implementado realmente. Para incorporar los puntos de vista de los refugiados y de las comunidades de acogida, se debe desarrollar un enfoque coordinado para lograr la participación de las comunidades de acogida en los países participantes.

### **Romper un enfoque muy compartimentado:**

Durante décadas, han existido iniciativas para hacer que los actores humanitarios y de desarrollo trabajen mejor juntos y para asegurar una transición más fluida de las respuestas de emergencia a las respuestas de desarrollo. La terminología ha cambiado con los años —de “división” a “brecha” a “nexo”— y se han introducido mejoras pero el objetivo sigue siendo impreciso. El CRRF presenta otra oportunidad para lograr esta ambición.

Los actores humanitarios y de desarrollo tienen orígenes y enfoques diferentes, sus mecanismos de coordinación son distintos, se involucran con diferentes partes del gobierno, y a menudo sus donantes son diferentes. Muchos de estos donantes tienen sus propios sistemas, aunque algunos de ellos están trabajando para proporcionar un financiamiento más flexible y enfoques más simplificados. Después de muchos años, el Banco Mundial y otros bancos de desarrollo finalmente están ideando formas de involucrarse mejor con las respuestas al desplazamiento; sin embargo, también presentan sus propias culturas y formas de trabajo. Los compromisos de los donantes para contribuir con la efectividad necesitan formar parte de la implementación del CRRF.

En la actualidad, no existe un foro de coordinación para reunir a un amplio grupo representativo de actores humanitarios y de desarrollo y a otras partes interesadas de la sociedad en general, incluidos el gobierno, los donantes, los actores del sector privado y los bancos de desarrollo. El desafío será crear mecanismos de coordinación representativos, que no sean ineficaces, que los reúnan para acordar los resultados de manera colectiva. Sin embargo, estos foros no deben comprometer la velocidad de las respuestas humanitarias ni los principios.

**Cambiar mentalidades:** Para que el CRRF funcione, se necesita un cambio en las

mentalidades de los actores tradicionalmente involucrados en las respuestas para los refugiados. Las organizaciones humanitarias deben intentar ceder tareas a otros actores con mucha más rapidez de lo que normalmente lo harían. Los actores de desarrollo deben examinar maneras de ser más flexibles y receptivos con las necesidades de las áreas y las comunidades de acogida de refugiados. Lógicamente, describir estos cambios es más sencillo que ponerlos en práctica. Las secretarías y los comités de dirección del CRRF que se establecen en varios países pueden desempeñar una función importante para impulsar estos cambios. Es posible que las organizaciones que proporcionan respuestas humanitarias y de desarrollo, como las ONG, puedan ayudar a transitar entre estas dos culturas operativas.

Los intentos anteriores para cambiar mentalidades no han tenido el tiempo ni el espacio necesarios, así como tampoco incentivos claros; también ha habido batallas institucionales “territoriales” que generalmente hicieron que las buenas ideas no se implementaran. Las instituciones dependen de su perfil y de su capacidad para atraer financiación, y así poder funcionar. El CRRF —si se aplica correctamente— significará que muchas organizaciones, particularmente las organizaciones humanitarias, podrían ver una reducción en la cantidad de trabajo que necesitan realizar a medida que se incorporan otros actores. Esto será un desafío fundamental para sus formas habituales de trabajo, su financiamiento y, potencialmente, la cantidad y el tipo de personal que emplean. Es posible que las organizaciones opongan resistencia a estas amenazas existenciales, pero deben abordarse abiertamente.

**Establecer plazos realistas:** Si bien los avances a corto plazo son necesarios para mantener el impulso, también se necesita una perspectiva a largo plazo para producir los cambios esperados. En algunos países, incluir a los refugiados en los planes de desarrollo nacional significará esperar hasta que se desarrolle el próximo plan. Un plazo más realista de cinco a ocho años permitiría el tiempo necesario para que se establecieran cambios sistémicos.

**Responsabilidad compartida:** El GCR ofrece la oportunidad de presentar la responsabilidad compartida mundial en términos mucho más concretos, pero se necesitará mucha voluntad

política para examinar realmente cómo la responsabilidad de brindar protección y asistencia a los refugiados puede compartirse de una manera más equitativa. Sin este enfoque mundial, es posible que los países que acogen a la mayor cantidad de refugiados del mundo no puedan resistir, en especial cuando no se proporcionan los recursos necesarios para satisfacer las necesidades más básicas. Muchas respuestas a refugiados en países que implementan el CRRF ya tienen dificultades. Con fondos insuficientes para responder a necesidades básicas, ¿cómo se implementará el CRRF en esos países y en otros lugares?

**Abordar las causas fundamentales:** Si bien el CRRF se centra correctamente en los diferentes elementos y etapas del desplazamiento, uno de sus objetivos más importantes es abordar las causas fundamentales. En la Declaración de Nueva York, los Estados se han comprometido no solo a enfrentar las causas fundamentales de la violencia

y los conflictos armados, sino también a trabajar para lograr soluciones políticas y la resolución pacífica de disputas, y a ayudar en la reconstrucción. Si los Estados consideran estos compromisos con seriedad, la cantidad de personas que huyen disminuirá y el potencial de soluciones duraderas será más probable.

**Manisha Thomas** [manishathomas@gmail.com](mailto:manishathomas@gmail.com)  
Consultora que trabaja para Plan International

Agradezco a los colegas que trabajan en Plan International en Uganda: Rashid Javed; en Tanzania: Jorgen Haldorsen, Richard Sandison y Gwynneth Wong; y en la sede central: Roger Yates y Leslie Archambeault, por sus contribuciones a este artículo.

Plan International [www.plan-international.org](http://www.plan-international.org)

1. Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016, A/RES/71/1*, 3 de octubre de 2016 <http://bit.ly/UN-NewYorkDeclaration-2016>
2. El informe completo que sirve de base para este artículo está disponible en <http://bit.ly/PlanInternational-CRRF-2017>

## Estructuras de coordinación del CRRF: involucrar a nuevos actores

La Secretaría del CRRF de Tanzania está copresidida por el Ministerio del Interior y la Oficina Presidencial, la Administración Regional y el Gobierno Local (PO-RALG, por sus siglas en inglés). Sus miembros incluyen ministerios gubernamentales, autoridades regionales, agencias de la ONU, la sociedad civil (incluidas ONG humanitarias y de desarrollo), el Banco Mundial y actores del sector privado y académicos. Muchas de estas oficinas gubernamentales involucradas en la labor de la Secretaría no han participado antes en cuestiones de refugiados; este nuevo enfoque facilita la inclusión de los refugiados en los presupuestos y planes de desarrollo nacional. La Secretaría de Tanzania y los foros similares bajo el liderazgo del gobierno en otros países de lanzamiento tienen la tarea de desarrollar estrategias claras para lograr la participación de autoridades locales, regionales y de distrito en la implementación del CRRF, y de establecer mecanismos para generar un compromiso sostenible y predecible con los encargados de crear respuestas para los refugiados.

En Somalia, a nivel regional, los Estados Miembros de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo firmaron la Declaración de Nairobi en marzo de 2017, en la que se comprometieron a perseguir juntos un enfoque integral para encontrar soluciones duraderas para los refugiados somalíes, y aceptaron un conjunto de compromisos.

Las políticas para los refugiados en los países vecinos de acogida se conectarán con el plan de desarrollo nacional de Somalia, con el objetivo de fomentar condiciones para el retorno. Dentro de Somalia, el CRRF pretende apoyar al gobierno en sus esfuerzos de construcción del Estado y de consolidación de la paz. Lo más importante es que el CRRF contribuye con los marcos existentes, incluida la Iniciativa de Soluciones Duraderas, el Enfoque Integral para la Seguridad y la Agenda de Reforma Fiscal. Los esfuerzos que realiza el CRRF incluyen la organización de un foro nacional sobre las soluciones para refugiados y desplazados internos por el Gobierno de Somalia, y una hoja de ruta regional con planes de acción nacionales de los países en la región que acoge a los refugiados somalíes para apoyar los principios del CRRF y facilitar la reintegración de los refugiados. Entre estas iniciativas se encuentran los proyectos RE-INTEG financiados por la Unión Europea (UE), que están diseñados para apoyar la reintegración sostenible de los refugiados repatriados y la integración local de los desplazados internos. Con el apoyo de la UE, ACNUR, ONU-HÁBITAT, PNUD y OIM están implementando una serie de iniciativas comunitarias multisectoriales en Kismayo y Mogadiscio.

La información sobre todos los países participantes se encuentra disponible en el Portal Digital Mundial del CRRF <http://crrf.unhcr.org/en>

## Por un enfoque de desarrollo frente al desplazamiento

Xavier Devictor

**Para responder mejor al desplazamiento hemos de adoptar una perspectiva de medio a largo plazo basada tanto en el desarrollo como en los principios humanitarios.**

Existe un consenso general en cuanto a que el desplazamiento no solo requiere una respuesta humanitaria sino también una basada en el desarrollo. Sin embargo, este es menor con respecto a qué es realmente una respuesta basada en el desarrollo y en qué se diferencia de una humanitaria. Es urgente resolver esta duda, ya que en la actualidad contamos con 66 millones de personas desplazadas por el conflicto y la persecución, la mayoría de las cuales son acogidas en un número relativamente pequeño de países en desarrollo.

Para las instituciones de desarrollo, el desplazamiento plantea retos importantes para alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible. En algunas regiones, a medida que aumentan las presiones para el cierre de fronteras, se está poniendo en tela de juicio el consenso sobre los beneficios de la libre circulación de las personas y mercancías sobre el que se sustenta el crecimiento global. En otras, el tamaño de las poblaciones refugiadas da lugar a algunos riesgos que podrían menoscabar la estabilidad de la región y más allá. En muchas situaciones, las personas desplazadas se encuentran desarraigadas durante largos períodos de tiempo, por lo que las respuestas humanitarias tradicionales son insuficientes.

### Un enfoque de desarrollo

Los actores de desarrollo necesitan centrarse en las dimensiones socioeconómicas a medio plazo de una crisis. Como parte de un gran esfuerzo internacional que incluye también elementos humanitarios, de seguridad y diplomáticos, necesitan centrarse en lo que pueden hacer mejor y no reemplazar los programas de los demás sino complementarlos. Pueden aportar recursos a medio plazo y fomentar las oportunidades económicas. Pueden apoyar a los gobiernos y servir de impulso para el sector privado y para la sociedad civil. También pueden reforzar las políticas y las instituciones en los países de acogida. El marco de desarrollo busca la reducción de la pobreza y se centra tanto en los desplazados como en quienes les acogen. Pero esto varía mucho de unos países a otros. Los actores de desarrollo necesitan identificar los objetivos a medio

plazo que puedan conseguir en un contexto determinado y adaptarlos a sus objetivos específicos y a sus programas en cada situación.

A la comunidad de actores de desarrollo le preocupa especialmente la gente desplazada por las vulnerabilidades específicas que se derivan de su situación. Han perdido sus bienes. Han pasado por un calvario traumático. A menudo tienen menos derechos y menos capacidad de ejercerlos. La mayoría vive en lugares donde las oportunidades son limitadas. La incertidumbre de su situación hace que sea difícil planificar o invertir. Estas vulnerabilidades afectan a su capacidad de aprovechar las oportunidades económicas y, a menudo, los condenan a la pobreza. Dado que este conjunto de vulnerabilidades es específico de las personas desplazadas, los esfuerzos tradicionales para reducir la pobreza podrían resultar insuficientes, lo que significa que se necesitarían unas intervenciones especiales. La respuesta del desarrollo, por lo tanto, pretende ayudar a mitigar, o incluso a eliminar estas vulnerabilidades para restablecer las capacidades socioeconómicas de las personas desplazadas.

Los países y las comunidades de acogida también necesitan ayuda. La llegada de grandes cifras de personas da lugar a que surjan riesgos y también oportunidades en cuanto a seguridad nacional, empleo, servicios y cohesión social. Algunas de las repercusiones son positivas; otras, negativas, y algunos miembros de la comunidad de acogida se benefician mientras que otros salen perdiendo. En la mayoría de las situaciones, esto transforma el entorno en el que los esfuerzos para la reducción de la pobreza están siendo diseñados e implementados. Los actores de desarrollo pueden ayudar a los países de acogida y a las comunidades a lidiar con estas circunstancias y a continuar progresando en un contexto transformado, mientras facilitan un entorno que acepte a los refugiados.

### El apoyo al cambio

El Grupo del Banco Mundial ha habilitado recientemente dos mecanismos para apoyar los programas para los refugiados

y a las comunidades de acogida. El Global Concessional Financing Facility (GCFF) emplea un mecanismo para hacer que los tradicionales préstamos de desarrollo para los países de acogida de renta media como Jordania y el Líbano sean considerablemente más económicos. A lo largo de los próximos cinco años, el GCFF planea recaudar 1500 USD millones en subvenciones y ofrecer 6000 USD millones en financiación en condiciones concesionarias. Los dos mil millones de dólares aportados por la Asociación Internacional de Fomento, la rama del Banco Mundial para los países de renta baja, servirán para dotar de recursos adicionales a países de acogida, como Etiopía y Pakistán.

Estos recursos serán desembolsados a través de mecanismos tradicionales de desarrollo, normalmente organismos gubernamentales, que se encargan de apoyar los cambios institucionales y políticos para mejorar la gestión de una crisis. La elevada captación de esos fondos hasta la fecha sugiere que existe una oportunidad de apoyar el cambio en varios países de acogida. Se han diseñado programas a nivel nacional en colaboración con los trabajadores humanitarios y otros actores, y existen muchas formas en que los actores de desarrollo pueden ayudar a respaldar ese cambio:

**Datos y pruebas:** Mejorar la base empírica necesaria para diseñar programas exitosos es muy importante. Los datos fiables son escasos y la evidencia analítica empírica sobre lo que funciona, aún más, pese a que todo es necesario para que las recomendaciones políticas tengan fundamento y puedan así desarrollar intervenciones adecuadas y permitir que se produzcan sinergias efectivas entre todos los actores.

**Preparación:** La mayoría de los desplazamientos se pueden prever y, para muchos países de acogida, las corrientes de refugiados son un fenómeno recurrente. A menudo es posible pasar de una respuesta a una crisis a un plan de preparación y hacerlo tendría unas repercusiones importantes. Los sistemas de alerta, los planes de emergencia y la predisposición institucional son de vital importancia para mitigar las repercusiones negativas sobre el desarrollo tanto para las personas desplazadas como para quienes las acogen.

**Respuesta temprana:** Las decisiones que se toman en las primeras semanas que siguen a una crisis suelen tener un impacto duradero, por ejemplo sobre la ubicación de los asentamientos de los refugiados o sobre el tipo de acuerdo al que se llega con las autoridades. Integrar una perspectiva socioeconómica a medio plazo en estos debates es de vital importancia para la sostenibilidad global del esfuerzo. Las intervenciones de desarrollo temprano también pueden ayudar a aminorar los costes humanitarios, por ejemplo, reforzando los sistemas de suministro de agua para así reducir la necesidad de llevarla en camiones.

**Empleo:** La autosuficiencia es una necesidad económica y un elemento clave para la dignidad humana. Para facilitarla, los actores de desarrollo deben colaborar con los gobiernos de acogida en cuestiones como el derecho al trabajo o el libre tránsito, abordar cuestiones de desarrollo que existen desde hace tiempo (la mayoría de las economías de acogida no disponen de un entorno empresarial propicio), y trabajar con el sector privado como está ocurriendo actualmente bajo el Pacto UE-Jordania en dicho país.

**Educación:** Más de la mitad de las personas desplazadas son niños. Su educación es de suma importancia, no sólo para ellos sino también para dar lugar a una nueva generación que pueda contribuir a que la paz en su país de origen sea duradera, y para evitar una privación del derecho a voto a gran escala que pueda generar más violencia. Los actores de desarrollo pueden ayudar a reforzar los sistemas del país y a diseñar soluciones educativas adaptadas a esos niños que presten especial atención al desarrollo de capacidades que puedan llevarse a otros lugares.

**Regiones menos desarrolladas:** La mayoría de los refugiados son acogidos en zonas remotas del país que normalmente se encuentran entre las más pobres. Los actores de desarrollo pueden ayudar a reforzar la infraestructura y la prestación de servicios en estas áreas para mejorar las perspectivas de desarrollo de los refugiados y de sus comunidades de acogida.

**Soluciones:** Los actores del desarrollo deben centrarse en alcanzar soluciones para el desplazamiento —ya sea el retorno, la integración o el reasentamiento— que

octubre 2017

[www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe](http://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe)

sean completamente sostenibles desde una perspectiva socioeconómica. Eso puede conseguirse ayudando a gestionar las repercusiones socioeconómicas a largo plazo del desplazamiento mediante oportunidades económicas. Las personas que siguen luchando tras años de exilio en campos y otros entornos provisionales necesitarían especial apoyo.

### Más allá del nexo entre actores humanitarios y de desarrollo

Las actividades de los actores humanitarios y de desarrollo se han considerado durante mucho tiempo como secuenciales, formadas por una respuesta humanitaria inicial seguida del esfuerzo de desarrollo cuando la situación se vuelve prolongada. En muchos casos,

sin embargo, los dos enfoques pueden ser complementarios durante todo el periodo de desplazamiento. Lo que se necesita, por lo tanto, es una respuesta a la crisis basada en una perspectiva de medio a largo plazo, una que necesariamente incluya el desarrollo

Xavier Devictor [xdevictor@worldbank.org](mailto:xdevictor@worldbank.org)  
 Director de Programa, Programa Global sobre  
 Desplazamiento Forzado, Banco Mundial  
[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org)

Este artículo se basa en el informe del Grupo del Banco Mundial *Forcibly Displaced: Towards a Development Approach Supporting Refugees, the Internally Displaced, and Their Hosts*  
[www.worldbank.org/forciblydisplaced](http://www.worldbank.org/forciblydisplaced)

## La función de la ASEAN en la crisis de los refugiados rohinyás

Richa Shivakoti

**La crisis de los refugiados rohinyás se ha convertido en una crisis regional. Los miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN, por sus siglas en inglés) deben aumentar la cooperación regional para así mejorar la protección de los refugiados de la región.**

El millón de rohinyás, un grupo minoritario musulmán del Estado de Rakhine, que se estima que hay en Myanmar no es reconocido por el Gobierno de Myanmar como uno de los 135 grupos étnicos del país, carece de documentación legal y, por lo tanto, es apátrida. Debido a la violencia a gran escala contra ellos en 2012 y 2015 por otros grupos en el Estado de Rakhine, así como por el gobierno, muchos rohinyás han sido forzados a vivir en campamentos de desplazados internos o en países vecinos, donde subsisten en condiciones lamentables. En 2016, ACNUR, la Agencia de la ONU para los refugiados, estimó que más de 168 000 rohinyás habían huido de Myanmar desde 2012<sup>1</sup>, y desde que la violencia estalló nuevamente en agosto de 2017, cientos de miles de personas han cruzado la frontera con Bangladesh.

Aunque las respuestas internacionales a la violencia han sido mixtas previamente, y los gobiernos se han centrado en apoyar la frágil reforma democrática de Myanmar, también ha habido amplias críticas de diversas partes acerca de que el Gobierno de Myanmar no hace lo suficiente para proteger a la población rohinyá. Un informe del Alto Comisionado

de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos estableció en 2016 que las violaciones a los derechos humanos de los musulmanes rohinyás pueden suponer “la posible comisión de crímenes de lesa humanidad, si son establecidos por un tribunal de justicia”<sup>2</sup>, y el año anterior un informe muy crítico del centro de investigación “International State Crime Initiative” concluyó que “los rohinyás se enfrentan a las etapas finales del genocidio”<sup>3</sup>. Más recientemente, Aung San Suu Kyi, líder *de facto* de Myanmar, ha sido ampliamente criticada por la comunidad internacional por no haber condenado suficientemente la renovada violencia.

### Una crisis regional

La primera responsabilidad de proteger los derechos de la población musulmana rohinyá recae en el Gobierno de Myanmar. Es insostenible tratar de evitar la cuestión o insistir en que el término “rohinyá” no se utiliza porque es controvertido. En primer lugar, el gobierno necesita resolver la prolongada apatridia de la población rohinyá, ya que su falta de ciudadanía los ha dejado vulnerables a la discriminación y el abuso.

Como Estado democrático recientemente reconocido, Myanmar debe respetar las diferentes etnias y religiones dentro del país, sin discriminar sistemáticamente a ningún grupo. Los años de conflicto y violencia en el estado de Rakhine, que han atraído la cobertura de la prensa a pesar de los estrictos controles gubernamentales de la región, han socavado la buena voluntad internacional. Dado que los musulmanes rohinyás han huido a los países vecinos, Myanmar ya no puede insistir en que se trata de una cuestión interna y, en su lugar, debe trabajar con Bangladesh y los miembros de la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) para hacer frente a la situación.

La crisis rohinyá se ha convertido, en cinco años, en una crisis humanitaria generalizada que tiene consecuencias regionales. Constituye una prueba crítica para los 10 miembros de la ASEAN<sup>4</sup> y sus instituciones, lo que pone de relieve la falta de un marco político y jurídico de la ASEAN para abordar cuestiones relacionadas con los refugiados. Entre las naciones de la ASEAN, solo dos (Filipinas y Camboya) forman parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 o de su Protocolo de 1967. La Declaración sobre la protección y promoción de los derechos de los trabajadores migrantes de la ASEAN de 2007 solo se centra en los trabajadores migrantes y no menciona a los refugiados ni a los solicitantes de asilo.

La difícil situación de los rohinyás se ha visto agravada por la respuesta de varias naciones del sudeste asiático que en 2015

rechazaron embarcaciones que transportaban a miles de rohinyás desesperados. La creciente presión internacional y el escrutinio de los medios de comunicación con respecto a la negativa de ayudar a los refugiados finalmente lograron que Indonesia y Malasia permitieran el ingreso temporal de estas personas. También condujeron a varias medidas de represión contra los traficantes de personas dedicados al transporte de rohinyás. En mayo de 2015, tanto las autoridades tailandesas como las malayas encontraron fosas comunes, supuestamente de rohinyás, en campos abandonados de trata de personas a lo largo de su frontera compartida. Esto llevó a los miembros del Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos (que cuenta con 45 Estados Miembros) a reconocer la necesidad de una respuesta urgente y colectiva para estas cuestiones. Acordaron disponer de un mecanismo que les otorgaría a los copresidentes de Indonesia y Australia la autoridad de "consultar y, si fuera necesario, convocar reuniones futuras para debatir cuestiones urgentes de migración irregular con los países afectados e interesados en dar respuesta a problemas regionales actuales o a futuras situaciones de emergencia"<sup>5</sup>.

Un principio distintivo de la Carta de la ASEAN es "no interferir en los asuntos internos de los Estados Miembros de la ASEAN"<sup>6</sup>. A pesar de este principio, debido al aumento de las tensiones en la región tras la crisis de los refugiados rohinyás en 2015, algunos países de mayoría musulmana como Malasia e Indonesia, empezaron a tomar una postura más sólida sobre la protección de los musulmanes rohinyás. Aunque Indonesia declaró que la crisis de los rohinyás es un problema regional, ha seguido el principio de no intervención, haciendo hincapié en que continuará con su política de "participación constructiva" en lugar de presionar a Myanmar. Malasia, por el contrario, expresó que condenaba el trato que reciben los rohinyás



Agencia de la ONU para las Migraciones (OIM)

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

por parte de Myanmar: su primer ministro Najib Razak señaló en 2016 en una reunión en Kuala Lumpur que el “mundo no puede sentarse y mirar cómo ocurre un genocidio”<sup>7</sup>. La Organización de Cooperación Islámica también celebró una reunión ministerial de emergencia en Kuala Lumpur en enero de 2017 para analizar la situación, a petición del Gobierno de Malasia. Malasia ha hecho hincapié en que la situación de los musulmanes rohinyás es una preocupación regional y ha pedido que la ASEAN coordine ayuda humanitaria e investigue las supuestas atrocidades cometidas contra ellos.

Estas crecientes críticas regionales e internacionales han hecho que el Gobierno de Myanmar tome algunas medidas para tratar de aliviar las preocupaciones. A pedido de Malasia, Aung San Suu Kyi organizó una reunión informal especial con ministros de relaciones exteriores de la ASEAN en Yangon en diciembre de 2016 para discutir las preocupaciones internacionales acerca de la situación. Suu Kyi informó que Myanmar proporcionaría actualizaciones regulares sobre la crisis a otros miembros de la ASEAN y que posiblemente trabajaría con ellos para coordinar esfuerzos de ayuda. El Gobierno de Myanmar también permitió que varios miembros de medios aprobados previamente visitaran Maungdaw, uno de los principales lugares de conflicto. Suu Kyi también creó una Comisión Asesora en el estado de Rakhine, presidida por Kofi Annan y que incluye seis miembros nacionales y tres miembros internacionales. En su informe final, publicado en agosto de 2017, la Comisión Asesora recomendó varias maneras de mejorar la responsabilidad y encontrar soluciones a largo plazo para los casos de apatridia prolongada de la comunidad musulmana en el estado de Rakhine. También sugirió que Myanmar podría mejorar las relaciones bilaterales con Bangladesh y que ambas naciones deben facilitar el retorno voluntario de los refugiados de Bangladesh a Myanmar a través de un proceso de verificación conjunta. Además, recomendó el compromiso continuo de Myanmar con sus vecinos de la ASEAN, mediante el cual los informará con periodicidad sobre las dimensiones y las consecuencias regionales más amplias de la situación en el estado de Rakhine<sup>8</sup>.

## Conclusión

La continua crisis rohinyá ha demostrado que la región cuenta con escasa preparación

para hacer frente a tal desplazamiento de refugiados desde un Estado Miembro hacia los demás. Las reuniones que han tenido lugar entre los Estados Miembros de la ASEAN para discutir la crisis son un buen comienzo, pero la situación debe controlarse con atención si se espera que la cooperación regional conduzca a una protección mejorada de sus refugiados. Los Estados Miembros deben desarrollar una política de refugiados y de asilo que incluya directrices sobre las medidas que se deben adoptar cuando las cuestiones internas de un Estado Miembro obligan a las personas a huir a los Estados vecinos. Esta política —que todos los Estados Miembros de la ASEAN han aceptado— contribuiría, además, a aliviar el aumento de la oposición y cualquier tensión étnica o religiosa a futuro entre los Estados. Cualquier conflicto futuro puede abordarse a través de la Comisión Intergubernamental de la ASEAN sobre los Derechos Humanos, pero este organismo debe fortalecerse, ya que carece del mandato de proteger e investigar. La ASEAN aún carece de una Corte de Derechos Humanos para interpretar y hacer cumplir la Declaración de Derechos Humanos de la ASEAN, un factor adicional que debe remediarse si se espera que los refugiados de la región, como los rohinyás, reciban protección.

Richa Shivakoti [rshivakoti@gmail.com](mailto:rshivakoti@gmail.com)

Doctoranda, Escuela de Política Pública Lee Kuan Yew, Universidad Nacional de Singapur  
<https://lkyspp.nus.edu.sg>

1. ACNUR (2016) *Mixed Movements in South-East Asia 2016*. [www.refworld.org/pdfid/590b18a14.pdf](http://www.refworld.org/pdfid/590b18a14.pdf)
2. *Situación de los derechos humanos de los musulmanes rohinyás y otras minorías en Myanmar*, Informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 29 de junio de 2016 <http://bit.ly/OHCHR-Rohingya-2016>
3. Green P, Macmanus T y de la Cour Venning A (2015) *Countdown to Annihilation: Genocide in Myanmar*, International State Crime Initiative <http://bit.ly/ISCI-Countdown-Myanmar-2015>
4. Los Estados Miembros de la ASEAN son: Brunei Darussalam, Camboya, Indonesia, República Democrática Popular Lao, Malasia, Myanmar, Filipinas, Singapur, Tailandia y Vietnam.
5. *Co-Chairs' Statement BRM VI*. Sexta Conferencia Ministerial del Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos, 23 de marzo de 2016 <http://bit.ly/BaliProcess-2016>
6. ASEAN (2007) *The Asean Charter* <http://bit.ly/ASEAN-Charter-2007>
7. 'Malaysia PM urges world to act against "genocide" of Myanmar's Rohingya', *The Guardian*, 4 de diciembre de 2016 <http://bit.ly/MalaysiaPM-Rohingya-Dec14>
8. Comisión Asesora en el Estado de Rakhine (2017) "Towards a Peaceful, Fair and Prosperous Future for the People of Rakhine: Final Report of the Advisory Commission on Rakhine State". <http://bit.ly/RakhineCommission-FinalReport-2017>

## Refugiados en las ciudades: experiencias de integración

Karen Jacobsen

**En los países de primer asilo, de transición y de destino son cada vez más las ciudades y grandes capitales que absorben a refugiados. Debemos observar lo que está pasando a nivel local para que la integración urbana se vea más como un proceso compartido por los refugiados y las comunidades de acogida.**

Las ciudades —especialmente las que son fronterizas en los países de primer asilo— se encuentran en la primera línea del desplazamiento de refugiados y a menudo es allí donde se establecen o pasan largos períodos de tiempo. Cuando los refugiados se mudan a una ciudad cambian el tejido de las relaciones sociales, políticas, culturales y económicas lo que a su vez influye en sus propias experiencias. El proyecto *Refugees in Town (RIT)* del Centro Internacional Feinstein de la Universidad de Tufts es una nueva iniciativa que trata de profundizar en la integración de los refugiados urbanos haciendo hincapié en la experiencia dual de los refugiados y de las ciudades en las que se han establecido. Las investigaciones académicas y políticas tienden a centrarse en lo que ocurre a nivel nacional o mundial. Raras veces ofrecen una perspectiva local de la historia. El proyecto RIT explora la integración tal y como ocurre en las ciudades lo que supone un importante aspecto que se echa en falta en nuestro conocimiento de la integración de los refugiados y del desarrollo urbano.

El proyecto RIT utiliza distintos métodos para desarrollar estudios de caso basados en las experiencias de ciudades y grandes capitales que han recibido refugiados<sup>1</sup>. Mediante el uso de enfoques basados en la investigación cualitativa, se centra en la experiencia a partir de las ciudades de acogida y de las colonias de refugiados de las grandes ciudades. Son las personas que viven o trabajan allí quienes llevan a cabo el trabajo de investigación, y cada estudio de caso presenta un ángulo diferente en función de la perspectiva y de los intereses del investigador. Los estudios de caso documentan tanto las experiencias de los refugiados como las de los miembros de la comunidad de acogida, y el impacto de la población de refugiados urbanos en los servicios locales, en la gobernanza de las ciudades y en la cohesión social. El alcance del proyecto RIT es mundial y ya se han iniciado estudios de caso en las ciudades norteamericanas en las que se han reasentado

los refugiados además de en países de tránsito (México y Grecia) y en países de primer asilo (como Sudáfrica, el Líbano y Turquía).

A nivel académico, las conclusiones de los estudios de caso respaldarán la creación de una teoría sobre la integración de los refugiados a través de la documentación y el análisis de las distintas maneras en que los refugiados que se encuentran en zonas urbanas y sus comunidades de acogida evolucionan conjuntamente. En la práctica, el proyecto sirve a la política urbana local proporcionando orientación e información a los líderes comunitarios, ONG y funcionarios de la ciudad. Nuestro objetivo es contribuir a que las ciudades se conviertan en espacios urbanos amigables con los refugiados e inmigrantes donde se aprovechen plenamente los beneficios que los primeros aportan, y ayudar a identificar las prácticas que funcionan bien para afrontar los retos de la integración.

### ¿Por qué este proyecto ahora?

En enero de 2017 la nueva administración de Trump empezó a intentar cambiar la política estadounidense sobre los refugiados mediante la introducción de prohibiciones para viajar al país y la suspensión de algunas partes del programa de refugiados. Las distintas ciudades de Estados Unidos respondieron de diferentes maneras: algunas se declararon “ciudades santuario” y ofrecieron otras formas de resistencia mientras que otras apoyaron a Trump. Estos cambios políticos a nivel federal y local influirán en la integración de los refugiados y solicitantes de asilo recién llegados pero también de los que ya llevan tiempo allí. En todo el mundo se están siguiendo las mismas dinámicas políticas. En países de primer asilo como Jordania y Libia, y en países de tránsito tales como Grecia y México, y en países de destino como Alemania y Suecia, son las ciudades y grandes capitales las que están absorbiendo al grueso de los refugiados y migrantes. Es esencial que entendamos esta experiencia y que hallemos maneras de apoyar a las ciudades donde, en muchas ocasiones,

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

los refugiados permanecerán durante largos periodos de tiempo. Los estudios de caso:

**Trazarán el mapa de la población de refugiados:** Al cuantificar la distribución y el tamaño de los diferentes colectivos de refugiados según su nacionalidad en cada ciudad, cada estudio de caso creará un mapa que mostrará dónde y cuándo se han agrupado en una zona concreta, y cómo ha cambiado esa distribución a lo largo del tiempo. Se verá, por ejemplo, adónde se han reubicado los refugiados procedentes de otras zonas del país para unirse a una “comunidad ancla”, como ocurre con los somalíes que acuden desde otros lugares de Estados Unidos para unirse a una comunidad que lleva ya tiempo en Lewiston, Maine.

**Documentarán las experiencias de los refugiados:** Los estudios de caso documentarán los aspectos económicos y financieros. A saber: de qué manera los refugiados se procuran el sustento, sus fuentes de ingresos y apoyo (tanto locales como transnacionales) y sus obligaciones financieras (como las deudas con los contrabandistas y la amortización de préstamos de viaje concedidos por la OIM). Además, analizarán si los refugiados se han vuelto políticamente activos o no, y explorarán nuevas formas de movilización y los tipos de redes sociales a nivel local y transnacional así como las redes políticas que hayan surgido. También investigarán el concepto de integración que tienen los refugiados y analizarán sus actitudes de cara al futuro.

**Examinarán el impacto urbano:** Cada estudio de caso examinará el impacto económico de los refugiados en la ciudad en cuanto a empleo, creación de empresas, lazos comerciales y en lo que respecta al mercado inmobiliario y del alquiler, así como el impacto sobre servicios como la sanidad y la educación, y sobre infraestructuras como el transporte y el agua. Cada uno estudiará cómo los residentes y las autoridades urbanas experimentan e interpretan estos impactos, y cómo han respondido a nivel sociopolítico. El proyecto también identificará la respuesta de las autoridades municipales y los alcaldes ante la llegada de los refugiados y cómo han intentado manejar las relaciones con el gobierno nacional o estatal.

Aunque estas tres grandes áreas de investigación pretenden servir de orientación

para los estudios de caso, también promovemos otros temas o líneas de investigación.

### Estudios de caso que contribuyen

Si es usted un refugiado, trabajador humanitario o si reside en una ciudad que acoge a refugiados, le animamos a que redacte un estudio de caso. Si es necesario, le asignaremos un estudiante de la Universidad de Tufts o de otro lugar que pueda ayudarle con los distintos aspectos del mismo. Los estudios de caso independientes también son bienvenidos. Nuestro objetivo es escuchar distintas opiniones y perspectivas locales acerca de cómo se produce la integración, por lo que respaldamos estudios de caso que reflejen diversos puntos de vista y opiniones políticas.

Los estudios de caso serán revisados y añadidos a la base de datos del RIT y se pondrán a disposición del público a través del sitio web del proyecto. Cada ciudad cuyo perfil se haya extraído tendrá su propia página web, que al principio “pertenece” al investigador original, quien podrá invitar a otros a hacer sus aportaciones a los materiales del estudio de caso. Pretendemos utilizar diversos enfoques de investigación; entre ellos, medios audiovisuales como documentales, teatro y danza, y apoyamos los enfoques creativos aportados por artistas de todo tipo.

**Karen Jacobsen** [karen.jacobsen@tufts.edu](mailto:karen.jacobsen@tufts.edu)

Henry J Leir, profesora de Migración Global, Escuela de Derecho & Diplomacia Fletcher, Universidad de Tufts

<http://fic.tufts.edu/research-item/refugees-in-towns>

Para obtener más información, póngase en contacto con la autora, directora del proyecto RIT, o con el gestor de proyectos del RIT [Charles.simpson@tufts.edu](mailto:Charles.simpson@tufts.edu)

1. Disponemos de una explicación más detallada de nuestros métodos de investigación en <http://fic.tufts.edu/research-item/refugees-in-towns/>



ACONUR/Gordon Welters

El equipo de fútbol SV Babelsberg 03 de Potsdam, Alemania, formó un equipo “Welcome United” para los futbolistas refugiados, que ahora son miembros plenamente integrados del club, con los mismos derechos y obligaciones.

## La Directriz no.9 de Canadá: ¿mejora la evaluación de solicitudes relacionadas con la OSIEG?

Moira Dustin y Nuno Ferreira

Los solicitantes de asilo que presentan reclamaciones relativas a su orientación sexual e identidad de género se enfrentan a menudo a rechazos injustos. La nueva directriz de la Comisión de Inmigración y Refugiados de Canadá (IRB, por sus siglas en inglés) toma medidas admirables para mejorar la evaluación de las reclamaciones y sirve de modelo para profesionales en otros lugares.

La “Directriz no. 9: procedimientos ante la IRB relacionados con la orientación sexual y la identidad y expresión de género” (Directriz relacionada con la OSIEG) de la Comisión de Inmigración y Refugiados de Canadá ha estado vigente desde mayo de 2017. Aborda una serie de preocupaciones recurrentes sobre las solicitudes de asilo basadas en la orientación sexual, identidad y expresión de género<sup>1</sup> (OSIEG, por sus siglas en inglés) que han surgido en la jurisprudencia, los instrumentos legales y la orientación en todo el mundo<sup>2</sup>. Estas preocupaciones, que han sido razones comunes para rechazar solicitudes de asilo relacionadas con la OSIEG en Europa, se refieren a: la calificación como miembro de un grupo social particular para los propósitos de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951; si los solicitantes pueden volver a vivir “discretamente” sin riesgo; si las leyes de criminalización de la homosexualidad en el país de origen del solicitante constituyen persecución en sí mismas; el uso de estereotipos sexuales y de género para conformar la toma de decisiones con respecto al asilo; si se pide o se espera evidencia sexualmente explícita en los casos de asilo; y la revelación tardía como base para la denegación de protección internacional. Estas fueron las razones de las sentencias del Tribunal de Justicia de la Unión Europea (CJEU, por sus siglas en inglés) en 2013 y 2014<sup>3</sup>.

La Directriz hace posibles numerosas disposiciones positivas. Citando una decisión de 1993<sup>4</sup>, la Directriz deja en claro que las personas que presentan solicitudes de asilo y de migración basadas en la OSIEG “se caracterizan como un grupo social particular”. También reconoce que los temores de los familiares de los solicitantes de asilo por motivos relacionados con la OSIEG también pueden garantizar consideración en el mismo ámbito de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, que es bien recibido y, en la mayoría de los casos,

se presenta como algo particularmente nuevo para las audiencias europeas.

Con respecto a la **discreción**, la Directriz afirma que no se debe esperar que los solicitantes sean “discretos” en relación con su OSIEG con el fin de evitar la persecución. De ese modo, evita la línea de cuestionamiento —como ocurre, por ejemplo, en la dirección del Reino Unido— acerca de la posibilidad de vivir discretamente en el país de origen<sup>5</sup>.

La Directriz es sólida con respecto a la necesidad de evitar la **toma de decisiones basadas en estereotipos**, lo que ofrece una amplia gama de ejemplos de posibles peligros, como suponer que los solicitantes con una OSIEG determinada participarán en la cultura LGBTIQ+<sup>6</sup> en Canadá. Esto parece ir más allá de la decisión que tomó el CJEU en 2014, que impide la toma de decisiones basadas en estereotipos, pero aún permite que se hagan preguntas relacionadas con ellos, siempre que estas formen parte de una línea general equilibrada de interrogantes.

La Directriz reconoce de manera positiva que los casos de **revelación tardía** son aceptables y que pueden justificarse en determinadas circunstancias. La afirmación que indica que un individuo “puede retrasar razonablemente la presentación de una solicitud de protección de refugiado basada en la OSIEG” en numerosas situaciones va más allá de cualquier otra directriz que hayamos visto. Además, la Directriz alerta correctamente a quienes toman las decisiones sobre la necesidad de considerar con atención cualquier peso negativo relacionado con ciertas inconsistencias, incluidas las que se relacionan con la divulgación tardía, que pueden ser el resultado de “obstáculos culturales, psicológicos o de otro tipo”. La Directriz, sin embargo, podría haber ido más allá exigiendo a quienes toman las decisiones que ofrecieran a los solicitantes de asilo la oportunidad de aclarar cualquier inconsistencia

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

(percibida) o cuestiones que afecten su credibilidad antes de emitir una decisión.

La Directriz también reconoce que no es razonable esperar que los solicitantes de asilo con OSIEG **se acerquen a las autoridades públicas** —en sus países de origen— para solicitar protección, especialmente cuando las leyes que criminalizan la OSIEG están en vigencia y son aplicables. La Directriz se enfoca correctamente en el “nivel operativo”, en lugar de considerar lo que está consagrado en el marco legal del país de origen. Por otra parte, le da una atención sin precedentes a la importancia que tienen los encargados de tomar decisiones que aceptan reclamaciones *in situ* y que tienen en cuenta los lentos procesos de autoaceptación que experimentan muchos solicitantes de asilo con OSIEG.

La calidad y la pertinencia de la **información sobre el país de origen** (COI, por sus siglas en inglés) ha sido un tema recurrente en los estudios sobre el asilo, particularmente en relación con los individuos con OSIEG determinadas<sup>7</sup>. La Directriz reconoce la utilización problemática de la COI en estos casos recordando que la falta de información con respecto a las prácticas discriminatorias o persecutorias en los países de origen puede reflejar actitudes locales hacia dichas prácticas, en lugar de enfocarse en su ausencia.

Sin embargo, cuando se habla de la **noión de persecución**, el razonamiento de la Directriz es muy desalentador debido a su naturaleza conservadora. Se niega a equiparar la criminalización de la conducta homosexual y otras normas represivas referentes a la OSIEG con la persecución. En su lugar, simplemente afirma que “el hecho de estar obligado a ocultar la propia OSIEG constituye una grave interferencia con los derechos humanos fundamentales que, por tanto, puede conducir a la persecución”. En este y en otros aspectos, deja un margen amplio para negar el asilo a las personas que viven en marcos legales represivos y discriminatorios. Esto no concuerda con su reconocimiento del impacto de la discriminación acumulativa en otros lugares.

### Adiciones inesperadas

Además de estos elementos de progreso positivo, la Directriz adopta otras medidas menos esperadas. Su **enfoque hacia la terminología** es inusual, con su inclusión del término “expresiones”: orientaciones sexuales e identidades y expresiones de género. Este

es un desarrollo positivo, ya que se centra en las características de los individuos en lugar de hacerlo en sus identidades generales de LGBTIQ+. Se debería alentar a los encargados de tomar las decisiones a que tengan más en cuenta la gama de características de las personas y cómo se intersectan entre ellas. Esto se encuentra en el mismo orden que el énfasis en la interseccionalidad a través de la Directriz y hace que la exclusión de personas con identidades particulares que no se identifican como LGBTIQ+ sea menos probable. Un paso adicional sería incluir las características sexuales, y hacer que el acrónimo fuera “OSIEGCS”.

Esta elección positiva de la terminología se alía con el reconocimiento igualmente positivo de que el género no es binario, sino que se sitúa en un espectro. Es curioso que las personas heterosexuales transo se encuentren dentro del alcance de estas Directrices cuando no se ajustan a las normas socialmente aceptadas de las OSIEG, o no parecen hacerlo. Además, la Directriz reconoce la falta de “terminología estándar” **para captar la complejidad de comprensiones de la OSIEG** en culturas y sociedades diferentes, con el objetivo de evitar conceptos y expectativas cultural y socialmente inadecuados en los procedimientos de adjudicación de migración y asilo. Por último, ordena a las autoridades y a los intérpretes dirigirse a las personas respetuosamente utilizando el nombre, la terminología y los pronombres que estas hayan elegido. La Directriz debe ser elogiada por su lenguaje positivo y enfoque fluido hacia las definiciones y los identificadores.

También se debe elogiar su referencia constante a cómo la OSIEG **intersecta con otras características**, tales como la raza, la etnia, la religión, la fe o el sistema de creencias, la edad, las discapacidades, el estado de salud, la clase social y la educación. Asimismo, hace un excelente uso de la interseccionalidad para destacar que esta variedad de características puede afectar todos los aspectos de los procedimientos de migración y asilo, incluidos los testimonios de las personas, sus relaciones con las autoridades y las nociones de persecución de diferentes autores.

Lo más importante es que la Directriz apunta hacia la solicitud tradicional y restrictiva de los motivos de la Convención de 1951. Si bien los encargados de tomar las decisiones generalmente esperan que los solicitantes de asilo presenten sus

reclamaciones sobre la base de un motivo particular de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, la Directriz destaca que las personas con una OSIEG determinada pueden presentar razonablemente una reclamación basándose en una combinación de cualquiera de los cinco motivos de la Convención. De esta manera, la Directriz evitará definir a las personas solo por su OSIEG. Como observamos a continuación, sin embargo, esto se contradice con el propio término que utiliza la Directriz: “OSIEG diversas”.

La Directriz debe recibir elogios por reconocer que muchas personas con una OSIEG en particular deben **clasificarse como “vulnerables”** para poder ser protegidas bajo cualquier disposición que sea aplicable; también advierte correctamente a funcionarios sobre la necesidad de adoptar medidas de seguridad adicionales para la protección de información confidencial. En un movimiento inesperado e innovador, la Directriz se refiere explícitamente a **la OSIEG de los niños** y alerta a quienes toman las decisiones sobre su particular vulnerabilidad. Su referencia al principio del interés superior del niño vuelve a reflejar el principio de interseccionalidad, haciendo conexiones más allá del campo del derecho de los refugiados.

Finalmente, la Directriz adopta un enfoque respetuoso hacia **los derechos de la familia** de las personas con OSIEG y reconoce las dificultades que pueden enfrentar debido a sus relaciones conyugales. Al destacar la importancia de evitar nociones preconcebidas sobre dichas relaciones, la Directriz también les pide a los encargados de tomar las decisiones que tengan en cuenta las “circunstancias únicas” a las que se enfrentan las personas con OSIEG. Sugiere que estas circunstancias se deben considerar en la evaluación de los motivos humanitarios y compasivos en las solicitudes de patrocinio.

### Deficiencias

En un déficit un tanto sorprendente con respecto a **los requisitos de prueba**, la Directriz simplemente indica que “no se espera que las personas (...) establezcan su OSIEG mediante el uso de fotografías, videos u otros materiales visuales sexualmente explícitos”. Esta expresión débil deja un margen amplio para que las personas se sientan presionadas a presentar este tipo de pruebas para fortalecer sus casos. El CJEU ha ido más allá de esto, ya que ha excluido completamente el uso de pruebas

sexualizadas en los casos de asilo basados en la OSIEG, lo que protege de manera más eficaz la dignidad de los solicitantes de asilo; es lamentable que la Directriz no adoptara un enfoque similar. Solo la eliminación de cualquier posibilidad de utilizar pruebas sexualizadas en los procedimientos de asilo y migración aliviará la presión de los candidatos y sus representantes legales para hacer uso de esta posibilidad como un último y desesperado recurso para demostrar su orientación sexual.

A pesar del mérito de utilizar características (OSIEG) en lugar de identidades (LGBTIQ+) al igual que su **terminología**, el uso que la Directriz le da al acrónimo OSIEG es problemático. El texto no solo se refiere a “los reclamos basados en la OSIEG”, sino que también hace referencia a personas “con OSIEG diversas”. ¿“Diversas” en relación a qué? La respuesta parece ser que son “diversas” en lo referente a la mayoría heterosexual. Si bien esa diferencia es, sin duda, la fuente de la persecución, el estigma y la discriminación que sufren las personas que solicitan asilo sobre la base de su OSIEG, al utilizar el término “OSIEG diversas” la Directriz refuerza involuntariamente una brecha percibida entre una heterosexualidad “estándar” y una no heterosexualidad “anormal”. Lo ideal sería que se refiriera a “personas que solicitan asilo sobre la base de su OSIEG” o, por cuestiones de simplicidad lingüística, “solicitantes de asilo por su OSIEG”. La **redacción** inapropiada también se utiliza en otros lugares. La Directriz se refiere a tratamientos médicos forzados, afirmando que “es posible que las personas con OSIEG diversas sean obligadas a someterse a ciertos tratamientos médicos que incluyen ‘violencia sexual correctiva’” y otros procedimientos no consentidos. Esta redacción implica que las prácticas son “tratamientos médicos”, cuando en realidad se asemejan mucho más a la tortura o a un trato o castigo cruel, inhumano o degradante, según lo establecido en el Artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966.

### Conclusión

Damos la bienvenida y apoyamos en gran medida esta Directriz. Responde a las necesidades y experiencias de los solicitantes de asilo de numerosas maneras que están ausentes de los instrumentos de asesoramiento en materia de asilo aprobados de manera oficial, ya que abarca escenarios tales como reclamaciones

octubre 2017

www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe

conjuntas, persecución por asociación OSIEG en menores y la necesidad de medidas de seguridad adicionales para restringir la difusión pública de material confidencial. Si bien tiene en cuenta la brecha que por lo general existe entre la guía y la práctica, la Directriz canadiense abre nuevos caminos y ofrece un modelo de buenas prácticas para otras autoridades y jurisdicciones en muchas áreas.

**Moirá Dustin** *M.Dustin@sussex.ac.uk*  
Investigadora adjunta

**Nuno Ferreira** *N.Ferreira@sussex.ac.uk*  
Profesor de Derecho

SOGICA, Universidad de Sussex  
[www.sogica.org](http://www.sogica.org)

1. Si bien se usa más comúnmente "orientación sexual e identidad de género (OSIG)", la Guía también incluye la "expresión" (lo que lleva a la sigla OSIEG) para resaltar la relevancia de la expresión de la orientación sexual y la identidad de género.

2. <http://bit.ly/IRBGuide9-2017>

3. Asuntos acumulados C-199/12 a C-201/12, X, Y y Z *contra Minister voor Immigratie en Asiel*, 7 de noviembre de 2013, ECLI:EU:C:2013:720 <http://bit.ly/CJEU-720-2013-es> y Asuntos acumulados C-148/13 a C-150/13, A, B y C *contra Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie*, 2 de diciembre de 2014, ECLI:EU:C:2014:2406 <http://bit.ly/CJEU-2406-2014-es>

4. *Canada (Attorney General) contra Ward* [1993] 2 S.C.R. 689 <http://bit.ly/Canada-Ward-1997>

5. Ministerio del Interior (2016) *Asylum Policy instruction Sexual orientation in asylum claims Version 6.0* <http://bit.ly/UKGov-SOGI-6-2016>

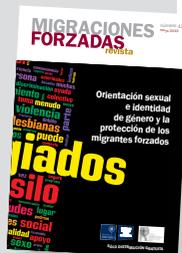
6. Lesbianas, gays, bisexuales, transgénero, intersexuales y queer.

7. Oficina Europea de Apoyo al Asilo (2015) *Researching the situation of lesbian, gay, and bisexual persons (LGB) in countries of origin*, EASO Practical Guides Series <http://bit.ly/EASO-LGB-Guide-2015>

## RMF número 42

[www.fmreview.org/es/osig](http://www.fmreview.org/es/osig)

En todo el mundo, las personas son víctimas de abusos, detenciones arbitrarias, extorsión, violencia, grave discriminación y falta de protección oficial a causa de su orientación sexual y/o identidad de género. Esta edición de RMF, publicada en 2013, incluye 26 artículos sobre el abusos a los derechos de los migrantes forzados que se identifican como lesbianas, gays, bisexuales, transexuales o intersexuales.



El número completo y todos los artículos individuales de esta edición están en línea en formatos html y pdf. Si desea copias impresas de este número en español, inglés, árabe o francés, envíenos un correo electrónico a [fmr@qeh.ox.ac.uk](mailto:fmr@qeh.ox.ac.uk), indicando el número de copias requeridas (en qué idiomas) y su dirección postal completa.

## Gracias a todos nuestros donantes

RMF es totalmente dependiente de la financiación externa para cubrir todos los costes del proyecto, incluyendo la dotación de personal. Estamos profundamente agradecidos a los siguientes donantes por su apoyo financiero y su entusiasta colaboración:

ADRA International • Better Shelter • CAMMINA (Alianza para las Migraciones en Centroamérica y México) • Catholic Relief Services-USCCB • Danish Refugee Council • Entreculturas • Government of Denmark • Government of the Principality of Liechtenstein • Happold Foundation • Hunter & Stephanie Hunt • Immigration, Refugees and Citizenship Canada • IOM • Luxembourg

Ministry of Foreign Affairs • Mohammed Abu-Risha • Norwegian Refugee Council • Open Society Foundations • Oxfam • Plataforma para el Desplazamiento por Desastres (PDD) • RefugePoint • Suricatta Systems • Swiss Federal Department of Foreign Affairs • UN-Habitat • UNHCR • Women's Refugee Commission

También nos gustaría dar las gracias a todos los que han apoyado la producción y difusión de RMF por donaciones individuales a través de nuestro sitio de donaciones en línea [www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea](http://www.fmreview.org/es/donaciones-en-linea). Incluso las pequeñas donaciones ayudan a mantener RMF, así que por favor, considere hacer una donación.

## Consejo Internacional Editorial de RMF

Los miembros del consejo actúan a título personal y no representan necesariamente a sus instituciones.

**Lina Abirafeh**  
Lebanese American University

**Guido Ambroso**  
UNHCR

**Alexander Betts**  
Refugee Studies Centre

**Nina M Birkeland**  
Norwegian Refugee Council

**Jeff Crisp**  
Independent consultant

**Mark Cutts**  
OCHA

**Eva Espinar**  
University of Alicante

**Rachel Hastie**  
Oxfam

**Lucy W Kiama**  
HIAS Kenya

**Khalid Koser**  
GCERF

**Erin Mooney**  
UN Protection Capacity/ProCap

**Steven Muncy**  
Community and Family Services International

**Kathrine Starup**  
Danish Refugee Council

**Richard Williams**  
Independent consultant



OCHA/ReliefWeb. Original está en inglés.  
Se han agregado versiones españolas de nombres. [RMF]

