

Segunda Mesa Redonda Global sobre Recepción y las Alternativas a la Detención

Toronto, Canadá, del 20 al 22 abril, 2015

Resumen de las deliberaciones

Con el apoyo de la Coalición Internacional contra la Detención y la Fundación Oak, y en estrecha cooperación con las autoridades canadienses, el ACNUR convocó la segunda Mesa Redonda Global sobre la Recepción y las Alternativas a la Detención, en Toronto, Canadá, del 20 al 22 de abril del 2015. La mesa redonda reunió a 53 expertos y funcionarios de gobierno, la sociedad civil/ONG, organizaciones internacionales, instituciones académicas y otros expertos, procedentes de 24 países.

La mesa redonda aprovechó los resultados de la primera Mesa Redonda Global sobre Alternativas a la Detención, que tuvo lugar en Ginebra, en mayo del 2011¹, y siguió desarrollando las discusiones sobre cómo manejar los sistemas de asilo y migración sin, o con un más limitado recurso a la detención y mediante el uso de alternativas a la detención². La mesa redonda se organizó como parte de la *Estrategia Global del ACNUR - Más allá de Detención 2014-2019*³, cuyo objetivo final es apoyar a los gobiernos para poner fin a la detención rutinaria de los solicitantes de asilo y refugiados y, en particular, para poner fin a la detención de los niños.

Las discusiones se basaron en dos "Documentos de Opciones", elaborados por el ACNUR para sensibilizar a los gobiernos y a otros actores sobre las opciones disponibles para la recepción, las alternativas a la detención y otras buenas prácticas⁴. Se proyectó "Un cuento de dos niños", un video sobre las alternativas apropiadas para los niños⁵. El primer día de la mesa redonda se dedicó a pequeñas visitas de grupo *in situ* a cuatro instalaciones de recepción diferentes y alternativas a la detención implementadas en la ciudad de Toronto. Los participantes visitaron el Centro de Acogida COSTI, el Centro de Refugiados FCJ, Matthew House y el Programa de Fianza de Toronto y tuvieron

¹ El ACNUR y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Mesa Redonda Global sobre Alternativas a la detención de solicitantes de asilo, refugiados, migrantes y apátridas: Resumen de las conclusiones*, julio de 2011, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7633>. Otros documentos relacionados con la mesa redonda se pueden encontrar en: <http://www.unhcr.org/3e5f78bc4.html>.

² Las alternativas a la detención no es un término jurídico, sino más bien se refiere a cualquier legislación, política o práctica, que permite que los solicitantes de asilo residir en la comunidad sujetos a una serie de condiciones o restricciones a su libertad de circulación. Dado que algunas de las alternativas a la detención también implican diversas restricciones a la circulación o a la libertad (y que algunas pueden ser clasificadas como formas de detención), también están sujetas a las normas de derechos humanos. Ver ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*, 2012, párrafo 8, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9045>.

³ ACNUR, *Más allá de Detención: Una estrategia mundial para apoyar a los gobiernos para poner fin a la detención de los solicitantes de asilo y refugiados, 2014-2019*, 2014, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9650>. Todos los documentos relacionados con la Estrategia se pueden encontrar en: www.unhcr.org/detention y en: <http://www.acnur.org/t3/que-hace/proteccion/alternativas-a-la-detencion/>.

⁴ ACNUR, Documento de Opciones 1: *Opciones para los gobiernos sobre modalidades de atención y alternativas a la detención para niños y familias*, disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/docid/5523e8d94.html> y ACNUR, Documento de Opciones 2: *Opciones para los gobiernos sobre recepción abierta y alternativas a la detención*, disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/docid/5523e9024.html>.

⁵ Vídeo producido por el ACNUR y el IDC, disponible en línea en inglés en: <http://www.unhcr.org/pages/53aa90d86.html>.

la oportunidad de hablar con los directivos, así como con algunos de los beneficiarios de estas alternativas. Estas visitas constituyeron una visualización importante de alternativas que funcionaban en la realidad e informaron e inspiraron discusiones durante los siguientes días. El segundo y tercer día hubieron diversas discusiones temáticas plenarias y de grupos de trabajo, tal como se refleja en este informe resumido.

Este resumen de deliberaciones refleja, de manera general, los temas, las problemáticas y los entendimientos que surgieron de la discusión, aunque no necesariamente representa las opiniones individuales de los participantes específicos, ni del ACNUR. El evento se llevó a cabo bajo la Regla de Chatham House. Las referencias a ejemplos de países en este informe se han hecho con la aprobación del país de que se trate, o porque la información ya es de dominio público.

Entendimientos generales sobre alternativas a la detención que surgieron de la mesa redonda:

- Las alternativas a la detención contribuyen a una gestión humana y de coste eficaz de los procesos de asilo y migración.
- Las alternativas a la detención necesitan desarrollarse e implementarse de manera que se adapten al contexto, teniendo en cuenta las particularidades de cada contexto de situación/país. Ninguna alternativa a la detención podrá ser plenamente replicable en otro contexto; sin embargo, existen ciertos elementos de alternativas exitosas a la detención que son consistentes en las buenas prácticas.
- Empoderar y fomentar la confianza de los migrantes y solicitantes de asilo en los programas y las asociaciones era a menudo la clave para el éxito de las alternativas, en particular las asociaciones entre el gobierno y la sociedad civil.
- Se requiere un enfoque holístico de alternativas a la detención, en el sentido de que deben identificar y abordar necesidades individuales de manera integral, explorando todas las opciones disponibles para resolver casos individuales, y estar disponible desde la entrada inicial hasta las fases de salida del proceso de asilo/migración.
- El liderazgo de los ministros del gobierno y parlamentarios es a menudo esencial, así como lo es la colaboración y el apoyo de las autoridades locales, las comunidades de acogida y los propios solicitantes de asilo o migrantes, todo lo cual puede ser decisivo en el éxito del diseño, implementación y sostenibilidad de las alternativas a la detención.
- Las alternativas exitosas con frecuencia comprenden la colaboración conjunta entre el gobierno y la sociedad civil. En tales programas conjuntos, la clara delimitación de funciones y responsabilidades es elemental, sobre todo entre las funciones de apoyo, manejo de casos y provisión de servicios y los aspectos de cumplimiento o ejecución. "El trabajo social a la antigua" también fue elogiado como un enfoque y una metodología apropiada.
- Las alternativas a la detención han demostrado ser casi universalmente más rentables que la detención; sin embargo, las alternativas deben ser financiadas adecuadamente para que sean exitosas.
- Un período de "prueba y error", donde las alternativas son desarrolladas, pilotadas, y luego evaluadas para asegurarse de que están adaptadas a los contextos nacionales y locales, así

como a las necesidades y situación específica de los solicitantes de asilo y los migrantes individuales, puede garantizar resultados positivos para el futuro.

- Las percepciones de equidad, eficiencia y transparencia son importantes para fomentar la confianza en los sistemas de asilo y migración, y también son claves para garantizar el cumplimiento de las condiciones impuestas a los solicitantes de asilo o migrantes.
- Las alternativas exitosas a la detención animan a los solicitantes de asilo a desarrollar y fortalecer vínculos con la comunidad local y preservar la vida familiar. Para aquellos cuyas solicitudes de protección internacional tienen éxito, su aceptación en la comunidad local puede ser acelerada.
- Asegurarse de que un sistema sólido de alternativas comunitarias a la detención esté en marcha ayudará a los Estados en la prevención y reducción de los casos de detención indebida o arbitraria, evitando también costosos litigios.
- Las alternativas a la detención también son aplicables en el contexto de las devoluciones y, combinado con el manejo de casos, se ha demostrado que resulta en sólidas tasas de retorno voluntario/salida independiente.

La formulación de políticas sobre la detención y las alternativas a la detención

1. Fue ampliamente reconocido que las políticas de migración y asilo deben construirse sobre hechos. Los estudios sobre las alternativas a la detención demuestran constantemente su valor añadido, especialmente en términos de eficiencia, relación costo eficacia, trato humano, integración comunitaria, y tasas de cumplimiento⁶. Muchos participantes también observaron que las políticas y prácticas de detención no tienen ningún efecto disuasorio sobre la migración irregular o el número de personas que buscan protección internacional⁷, sin embargo, en ocasiones, la detención es utilizada por los Estados para responder a otros fenómenos sociales como la migración humana y algunos de los participantes advirtieron contra la normalización de las políticas, prácticas e infraestructura de la detención.
2. Uno de los retos para todos los Estados - sobre todo en el complejo entorno actual - es el de la seguridad nacional y el saber quién está en el territorio de uno. Se observó que las prácticas de

⁶ Ver *Existen Alternativas*, sección 4.2, de la Coalición Internacional contra la Detención (IDC), 2011, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8861>. Ver también *Volver a lo esencial: El derecho a la libertad y la seguridad de la persona y las "alternativas a la detención" de refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y otros migrantes*, abril de 2011, de Políticas Legales y de Protección, Series de Investigación del ACNUR, PPLA/2011/01.Rev. 1, por Alice Edwards, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7533> y *Desarrollar Investigación Empírica en las Alternativas a la Detención: Percepciones de los Solicitantes de Asilo y Refugiados en Toronto y Ginebra*, junio de 2013, por Cathryn Costello y Esra Kaytaz, Políticas Legales y de Protección, Series de Investigación del ACNUR, PPLA/2013/02, página 10, disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>.

⁷ Ver *Documento Informativo: ¿La detención disuade?* IDC, abril de 2015, disponible en: <http://idcoalition.org/does-detention-deter-new-briefing-paper/>. Ibid., Edwards. Véase también, Asamblea General de la ONU, *Informe del Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes*, François Crépeau, 2 de abril de 2012, A/HRC/20/24, párrafo 8, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9656.pdf?view=1>.

detención particularmente duras o arbitrarias pueden socavar, en lugar de mejorar, la seguridad, al alentar a la gente a vivir en la clandestinidad.

3. Muchos participantes reiteraron que, por otra parte, las alternativas exitosas a la detención parten de la premisa de que las personas participan de manera constructiva en los procesos de asilo y migración, en lugar de tratar de evadirlos. Con el fin de facilitar tal participación, se reconoció como fundamental el buen funcionamiento de los procedimientos de revisión y evaluación, y los sistemas de registro y documentación, incluyendo el registro de nacimiento y otros registros civiles⁸, así como el acceso de los solicitantes de asilo a esos sistemas.
4. En el contexto de las expulsiones, se señaló que los efectos físicos y mentales de la detención en los individuos no sólo pueden impedir la cooperación con la expulsión, sino que también pueden hacer que las personas sean menos capaces de hacerle frente al retorno y reintegración en sus países de origen. En este contexto, se alentó a los Estados a explorar, desarrollar e implementar alternativas comunitarias adaptadas específicamente a fomentar la confianza y la comprensión de las barreras a la expulsión de aquellas personas no necesitadas de protección internacional.

Procedimientos de Evaluación

5. La incorporación de procedimientos de evaluación se destacó como un componente clave de sistemas exitosos de asilo y migración. En particular, la evaluación prevé la identificación de las personas con necesidades de protección y ayuda a los funcionarios de primera línea a decidir la alternativa más adecuada a la detención en el caso individual. También puede proporcionar información para que las necesidades básicas iniciales pueden ser satisfechas, y que se hagan referencias apropiadas a los proveedores de servicios pertinentes.
6. La evaluación también permite una mejor determinación caso por caso de la posible necesidad y la proporcionalidad de cualquier decisión de detener. Para ser compatible con el derecho internacional, los expertos señalaron que esta prueba de detección y evaluación individualizada debe ser llevada a cabo en el momento de la entrada, ya sea en la frontera o en la identificación/detención en el territorio.
7. La evaluación involucra controles de identidad, de seguridad y de salud, así como, de manera importante, la detección de vulnerabilidades específicas. Los grupos o las personas particularmente vulnerables incluyen los niños, sobrevivientes de la tortura, solicitantes de asilo y víctimas de persecución en el pasado, víctimas de la trata, personas con discapacidades físicas o mentales, adultos mayores, mujeres embarazadas o en lactancia, o padres con una responsabilidad de cuidador principal, así como las personas con enfermedades físicas graves, enfermedades mentales graves, o diferente orientación sexual/identidad de género.
8. Ejemplos nacionales de herramientas de evaluación exitosas proporcionadas a los participantes de la mesa redonda mostraron que incorporan tanto una evaluación de los patrones de (i) cooperación previa y (ii) la falta de cooperación en el pasado. Los factores a ser

⁸ ACNUR, Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom), Conclusión sobre el Registro Civil, N° 111 (LXIV) - 2013, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9438>.

evaluados incluyen un mayor riesgo de incumplimiento, tales como órdenes de expulsión previamente no ejecutadas, pero también examinan factores positivos, tales como la existencia de la fe, las comunidades étnicas o culturales, miembros de la familia, u organizaciones de la sociedad civil en la comunidad que pueden apoyar y ayudar al individuo. Las evaluaciones en cuanto al riesgo de fuga deben basarse en hechos, no pueden ser puramente especulativas.

9. Un número creciente de herramientas de evaluación, tales como listas de verificación o directrices fueron aclamadas como elementales, ya que las decisiones tomadas necesitan siempre ser tomadas y documentadas adecuadamente, con herramientas que ayudan a los encargados de la toma de decisiones hacerlo. Se alentó al ACNUR a desarrollar una herramienta de evaluación genérica para apoyar a los Estados.
10. Los participantes también destacaron la necesidad de una observación continua a través del tiempo al *interior* de los lugares de detención con el fin de que el personal pueda identificar las vulnerabilidades nuevas o preexistentes no presentadas o detectadas originalmente en el momento de la decisión de detener. Tales observaciones deben conducir a una revisión de la decisión de detener. Se recalcó la capacitación para el personal del centro de detención en observación continua, así como en los enfoques de trabajo social.
11. Se subrayó la importancia de una buena coordinación entre los oficiales de primera línea, por una parte, y los agentes de protección y otros proveedores de servicios, por el otro. Se debe contar con directrices codificadas e instrucciones claras/procedimientos operativos estándares para referencias. Con el fin de garantizar la implementación adecuada de los procedimientos de detección y evaluación, el fortalecimiento institucional y el reforzamiento de mecanismos de referencia deben formar parte de los sistemas de migración y asilo. Además, los participantes destacaron la necesidad de una mayor transparencia y el monitoreo continuo de la calidad de los mecanismos de evaluación, así como su implementación.

Decisiones para detener, revisiones de detención independientes y opciones de liberación

12. El derecho internacional exige que las decisiones para detener o para extender los períodos de detención han de ser sometidas a las garantías procesales mínimas, incluyendo que los solicitantes de asilo y migrantes sean informados en el momento del arresto o la detención del derecho a la representación legal, las razones de su detención y los procedimientos de revisión aplicables. Dicha información debe ser proporcionada en un idioma y de una manera que el detenido comprenda.
13. Las personas detenidas por fines relacionados con la inmigración deben ser llevadas sin demora ante una autoridad judicial u otra independiente para que la decisión de detención sea revisada; se debe contar también con revisiones periódicas regulares. Varios Estados informaron que tales revisiones de detención se llevan a cabo dentro de las 48 horas después de la decisión inicial, que fue considerado una práctica positiva. Del mismo modo, las revisiones de detención llevadas a cabo en un lugar separado dentro del centro de detención se consideró útil y evitaba retrasos en el transporte para llevar a los detenidos a los tribunales. Las videoconferencias fueron mencionadas cuando el número de casos era grande, pero por lo demás las revisiones cara a cara se consideraban más eficaces.

14. Todas las decisiones de detener o decisiones que imponen restricciones a la circulación tienen que ser hechas por escrito y debidamente motivadas. Se requiere el nombre y la firma del funcionario que toma la decisión, también para garantizar la rendición de cuentas.
15. La información sobre el derecho a ponerse en contacto con el ACNUR para los solicitantes de asilo se refleja mejor en la ley. Del mismo modo, para los inmigrantes sin necesidad de protección, se debe proporcionar el acceso a su autoridad consular. En ningún momento debe darse información o acceso a los solicitantes de asilo a las autoridades consulares, sin el consentimiento del solicitante de asilo.
16. Una práctica mencionada particularmente buena es llevar a cabo una consulta/conferencia entre los funcionarios pertinentes que participan en las alternativas a la detención antes de tomar la decisión de detener, para asegurar que la alternativa se adapte mejor a las necesidades particulares del individuo.

Exploración, desarrollo e implementación de alternativas a la detención: un proceso con múltiples actores

17. Fue acogido un enfoque sobre cómo iniciar y/o mantener el proceso de establecer alternativas comunitarias a la detención. Se destacó la importancia de la decisión política inicial. Se hizo mención de la participación de los parlamentos nacionales y otros encargados de la toma de decisiones, tales como las autoridades locales, las organizaciones no gubernamentales (ONG), líderes comunitarios y los propios solicitantes de asilo y migrantes o sus asociaciones.
18. En muchos países, las alternativas exitosas a la detención se implementan en colaboración con una amplia gama de actores. En algunos países, las alternativas a la detención han surgido de la buena voluntad o iniciativa de actores privados, tales como organizaciones de caridad u organizaciones no gubernamentales. Se consideró que, en muchos casos, las alternativas efectivas son las implementadas en coordinación con organizaciones no gubernamentales, organizaciones de la sociedad civil y otros proveedores de servicios. Se notó la preferencia por acuerdos formalizados, aunque algunas alternativas a la detención funcionan de manera informal. En algunas situaciones, se ha demostrado que es útil complementar las iniciativas formales con redes informales como la diáspora, organizaciones religiosas, etc.

Apoyo a la gestión de casos

19. La mesa redonda escuchó que las alternativas a los modelos de detención que son basadas en la comunidad se caracterizan por el manejo de casos y otro tipo de apoyo, que permiten a los individuos y familias vivir libremente en la comunidad. El tipo y el grado de apoyo y orientación toma en cuenta las necesidades y vulnerabilidades específicas de cada persona o familia. Estos acuerdos pueden variar mucho dependiendo del contexto de implementación pero las buenas prácticas indican que incluyen el apoyo a la búsqueda de alojamiento, el acceso a servicios de educación y salud, referencias a representación legal, y apoyo en la búsqueda de trabajo u otras oportunidades relacionadas, según corresponda.
20. A pesar de que la gestión de casos funciona de forma diferente en distintos contextos, en general se entiende que la gestión de casos es una estrategia de apoyo y gestión de las personas y sus solicitudes de asilo/migración y otras necesidades, y puede ser una parte integral del éxito de las alternativas a la detención. Ayuda a orientar y apoyar a las personas

para dirigir el sistema de asilo/migración, al tiempo que responde a sus necesidades individuales para que puedan participar plenamente con esos procesos. La gestión de casos puede involucrar la representación legal y, en el caso de los niños no acompañados o separados, habría que incluir servicios de tutoría (véanse los párrafos 25-34 sobre los niños).

21. Los expertos señalaron que la orientación individualizada o la gestión de caso debe comenzar tan pronto como sea posible después de la llegada o la detención en el país y ser implementado de manera integral y continua a través de todo el proceso de migración/asilo (no es una sesión aislada de orientación). El acceso temprano a la gestión de casos fomenta la confianza en el sistema y la cooperación por parte del solicitante de asilo.
22. Se presentaron ejemplos de cómo la gestión de casos ayuda a la resolución oportuna, justa y eficiente de casos de asilo o migración, incluso mediante lo siguiente: (i) mejorar la toma de decisiones informadas de las autoridades y los particulares; (ii) mejorar la cooperación y el cumplimiento de los requisitos de inmigración; y (iii) preparar, apoyar y empoderar a las personas a través de su proceso de asilo o migración.
23. Incluso durante las fases de salida cuando sea aplicable, se compartió la experiencia de que las personas que han sido apoyadas por la gestión de casos para explorar todas las opciones de resolución de casos disponibles para ellos, en general entienden mejor sus opciones y sienten que han participado en un proceso más justo. Se ha demostrado que han habido más retornos voluntarios/salidas independientes por parte de aquellas personas que han sido guiadas a través del proceso por una persona encargada de gestión de casos.
24. Los participantes hicieron hincapié en que un único enfoque orientado en la aplicación puede ser contraproducente, y que se deben desarrollar nuevos enfoques y habilidades en todos los departamentos relevantes para permitir que las personas se sientan en control de sus vidas y empoderadas para realizar o contribuir en las decisiones que los afectan.

Medidas de atención adecuadas para los niños

25. Se compartieron una serie de buenas prácticas en relación a la atención para los niños no acompañados o separados, así como para los niños en familia.
26. Un sólido marco nacional legislativo o de políticas se considera fundamental para garantizar que los niños no sean detenidos y disfruten de la libertad de circulación. En varios países existe una presunción en contra de la detención de niños o la prohibición total de la detención de niños está incluida en la legislación nacional. Además, mecanismos para proporcionar tutela y representación legal a todos los niños que no son nacionales (independientemente de su condición de asilo o migratoria) y el principio del interés superior a menudo están previstos en la ley.
27. La evaluación apropiada para los niños también destacó un mayor intercambio de prácticas de Estado requeridas. En algunos países, cada niño se somete a una evaluación de admisión con monitoreo continuo. Un primer perfil social, psicológico y médico se establece y se organizan las referencias a servicios específicos. La buena práctica garantiza que el monitoreo y la

observación continua se lleva a cabo siempre y cuando el niño está en el país y durante todo el proceso de asilo o migratorio.

28. La coordinación y consulta entre las diferentes autoridades estatales (protección de la infancia, inmigración, salud, etc.) fueron identificadas como esenciales para la atención integral de los niños que no son nacionales. Por ejemplo, en Argentina, un *Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados que solicitan asilo* esboza las funciones y responsabilidades de los distintos organismos gubernamentales y otros actores. Este mecanismo de múltiples actores apoya la coordinación entre los organismos pertinentes y sus intervenciones. El monitoreo de la situación de los niños no acompañados o separados está a cargo de la Oficina del Defensor Público⁹.
29. El principio del interés superior del niño se destacó a lo largo de las discusiones¹⁰. Hubo algunas reflexiones sobre la forma de evaluar esto en relación con los niños en familias en las que hay motivos para detener a los padres. Se pidió más orientación sobre el principio del interés superior en el contexto de detención. Se recomendaron procedimientos de determinación que involucran el tutor del niño, su representante legal y los departamentos pertinentes, o paneles de asesoramiento. Los niños deben tener la oportunidad de presentar sus puntos de vista y de ser informados sobre el proceso y sus posibles consecuencias para ellos. El video de México sobre el sistema de asilo, que está en un formato de animación amigable para los niños, se considera una buena práctica. También se considera una buena práctica el hecho de que se requiere que los trabajadores de protección infantil en México hablen con el niño después de que vea el vídeo y determinen su nivel de comprensión del procedimiento.
30. Los participantes señalaron la importancia especial de documentar a los niños y de darles una condición legal, mientras que su caso de inmigración o asilo se resuelva. Se compartió una serie de buenas prácticas de los Estados. El manejo de casos apto para los niños fue descrito como un componente importante para establecer la confianza con los niños, lo que lleva a una mejor participación en el proceso de asilo. En Bélgica, la Agencia Federal Belga para la Recepción de Solicitantes de Asilo (Fedasil) ha creado centros de orientación y observación donde todos los niños no acompañados o separados primero son recibidos en un centro de este tipo, por un período de 2 a 4 semanas. Después de este período inicial, los niños se trasladan a los centros de recepción colectivos especializados en la recepción de niños. Después de que lleguen a los 16 años de edad, y si son suficientemente independientes, pueden mudarse a instalaciones de recepción individuales, tales como un estudio en la comunidad, reuniendo de 5 a 10 adolescentes, siempre con la supervisión adecuada de un trabajador social.
31. Se presentaron planes de atención individuales diseñados con el niño y su tutor, con base en sus necesidades específicas y la expresión de sus opiniones. En Bélgica, dichos planes se centran en las habilidades básicas relacionadas con la estancia en el país, en la definición de un "proyecto de vida" que sea consistente con el procedimiento de migración y su posible resultado, y en la escuela y la capacitación vocacional. Este documento es "propiedad" del niño y lo acompaña a través de las distintas fases de recepción, con una adaptación continua. El manejo de casos aptos para niños se coordina a través de las diferentes fases de recepción

⁹ Para más información sobre todos los ejemplos en esta sección, véase el Documento de Opciones 1 del ACNUR.

¹⁰ Véanse las *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, 2008, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2009/7126>.

gracias a la provisión de mensajes coherentes por los diferentes adultos y equipos multidisciplinares alrededor del niño.

32. Se brindaron varios métodos que contribuyen a proteger a los niños de los tratantes y otros, y para desalentar su huida de medidas de atención alternativas. Por ejemplo, se concluyó que si una medida de atención alternativa se basa en el acuerdo del niño, la huida se reduce al mínimo. Un equilibrio entre la supervisión adecuada del personal y el disfrute de la libertad de circulación también contribuye a crear un ambiente seguro y para construir la confianza con el niño. Se llevaron a cabo actividades y horarios estructurados, así como puntos de referencia de comportamiento para fomentar el importante sentido de la seguridad y la responsabilidad en el niño. Se organizan actividades de concienciación para los niños sobre los riesgos relacionados con la vida irregular o clandestina, la trata y volver a la migración, con asesoría entre pares. También se necesitan medidas para controlar cualquier red negativa. Se destacaron las intervenciones tempranas para prevenir la trata de niños, con opciones para referencias a albergues de protección fácilmente disponibles.
33. La integración de los niños en la comunidad local y el acceso a los servicios locales se describieron de forma muy positiva para el desarrollo del niño. En Israel, por ejemplo, los jóvenes refugiados mayores de 14 años se alojan en "aldeas juveniles" (es decir, hogares residenciales) con el objetivo de integrarlos junto a grupos de jóvenes israelíes donde se benefician de la educación y los servicios integrales bajo la supervisión del Ministerio de Educación. Este programa hace hincapié en un enfoque comunitario para el seguimiento de las necesidades del niño, por ejemplo, el personal vive con sus familias, junto con los estudiantes.
34. Se discutió sobre una serie de otros desafíos para los Estados, tales como el proceso de "superar la edad" de los programas y servicios de protección de los niños antes de que una decisión final de inmigración/asilo ha sido emitida, y la incertidumbre sobre el futuro de algunos jóvenes cuyo estatuto no se ha resuelto antes de que alcancen los 18 años de edad. Se hizo hincapié en la tramitación priorizada para los niños como un factor importante para reducir al menos una parte del problema. La tensión entre las expectativas del educador para matricular al niño en actividades educativas y la presión que sienten algunos jóvenes para ganar dinero para enviar a sus familias en sus países de origen o antiguos lugares de acogida se señaló como un reto particular. El permitir que los jóvenes se beneficien de los programas nacionales para la juventud con el fin de brindar una solución de transición en algunos casos fue promovido por los participantes.

Alternativas a la detención en contextos de tránsito

35. La noción de "países de tránsito" se ha definido como una de fluctuación, ya que en gran medida se relaciona con la del "destino preferido" de la persona, y esto puede cambiar con el tiempo o variar de un individuo a otro. Por ejemplo, cuando existe un entorno de apoyo, una persona puede decidir establecerse en un llamado "país de tránsito" y éste puede llegar a ser su destino "final". El trabajo relacionado con las alternativas a la detención en países que, en un principio, no son el destino preferido debe realizarse conjuntamente con la mejora de los sistemas de asilo en general, las condiciones de recepción y los factores de integración (el acceso sin obstáculos a los servicios locales, la barrera de los idiomas, las perspectivas de reunificación familiar, los derechos laborales, etc.).

36. Los participantes destacaron la necesidad de profundizar en la investigación sobre las alternativas a la detención en los llamados "países de tránsito", sobre todo para entender las tasas de fuga.

Recepción y alternativas a los mecanismos de detención en contextos después del desembarque

37. Los sistemas de control de entrada sensibles en materia de protección incluyen mecanismos para facilitar el desembarque de los solicitantes de asilo o migrantes rescatados en el mar y su referencia a los procedimientos de recepción adecuados, incluyendo las alternativas a la detención.
38. Se destacaron una serie de medidas con el fin de mejorar la recepción y el trato de las personas rescatadas, incluyendo pero no limitado a:
- Reforzar los mecanismos de identificación, registro y referencia para apoyar los servicios y las alternativas a la detención después del desembarque.
 - Se debe fortalecer la capacidad de búsqueda y rescate en el contexto de las rutas migratorias de alta mar, con el desembarque de personas en costas seguras tan pronto como sea posible.
 - Participar más con la sociedad civil y otros actores relevantes para el desarrollo e implementación de alternativas en este contexto.
39. Se sugirió la necesidad de recopilar algunas buenas prácticas sobre alternativas a la detención después del desembarque y otras prácticas.

Alternativas a la detención para casos complejos

40. Se señaló que las alternativas a la detención pueden ser particularmente útiles en la resolución de casos complejos, tales como los afectados por los aspectos negativos de la delincuencia y/o las drogas, así como las complejidades de la vulnerabilidad, incluyendo casos de niños, la reunificación familiar, la trata, tortura/trauma, etc. Además, se señaló que las alternativas también son relevantes para las personas con problemas legales complejos.
41. El apoyo personalizado del gestor de los casos se consideró como la piedra angular de las alternativas a los programas de detención diseñadas para casos complejos. En algunos ejemplos compartidos, los gestores de casos están habitualmente disponibles para resolver problemas prácticos y emocionales, con interpretación cuando sea necesario. A través de su gestor de casos, las personas se conectan con o son remitidas a los servicios necesarios. Una misión principal del gestor de casos es la de crear confianza y tratar a la persona de una manera humana: estos son los ingredientes principales que conducirán al cumplimiento voluntario de los procedimientos de inmigración y asilo, incluido, cuando corresponda, el del retorno.
42. Algunos de los programas explorados observaron que la participación en eventos comunitarios debe fomentarse, ya que les permite a los solicitantes de asilo y migrantes compartir sus experiencias sobre el proceso de asilo-migración con sus pares. La formación en habilidades para la vida ayuda a la integración/reintegración en las comunidades de acogida o crean

conciencia sobre los riesgos futuros relacionados, por ejemplo, con la migración de ahí en adelante.

43. Se presentaron ejemplos positivos de la participación en alternativas a la detención para casos complejos.
44. En el Reino Unido, la ONG *Detention Action* (Acción sobre la Detención) ha desarrollado un proyecto piloto de apoyo comunitario para ex convictos no nacionales de entre 18 y 30 años de edad, con condenas penales previas y obstáculos a la expulsión, que han sido detenidos por un período de entre 9 meses y 4 años. A los participantes se les brinda la gestión de casos y formación con el fin de que cumplan con las condiciones de libertad. El proyecto también tiene como objetivo minimizar el riesgo para el público de la reincidencia, a través de la reintegración y la participación comunitaria. Se sigue una fase de planificación transicional basada en un modelo de servicio de libertad condicional, mientras que la persona también es referida a los servicios locales con base en sus necesidades individuales. Guías presenciales brindan información, asistencia práctica y diálogo sobre el retorno.
45. En Canadá, el Programa de Fianza de Toronto (TBP, por sus siglas en inglés) es otro ejemplo de alternativas a la detención ejecutada por una entidad sin fines de lucro y disponible para los solicitantes de asilo, los migrantes en espera de la expulsión y los migrantes con drogadicciones o con necesidades psicológicas u otras necesidades médicas. La TBP realiza entrevistas para evaluar la idoneidad de los candidatos para su supervisión y su voluntad de participar. Se espera que participen en actividades significativas y se les brinda apoyo en este sentido.
46. Un componente central de estos y otros programas es la elaboración, junto con el beneficiario, de un proyecto de vida o plan de transición. Estos planes incluyen medidas para hacer frente a sus necesidades específicas y reunir los servicios a los que la persona va a necesitar acceder después de su liberación (servicios de salud mental, clínicas de rehabilitación, etc.), así como para centrarse en perspectivas y oportunidades futuras en el país de asilo o de origen, según el caso.
47. Este tipo de programas ATD (Alternativas a la Detención) se desarrollan en el interés común del gobierno y la sociedad civil en promover el cumplimiento y en reducir la delincuencia, adoptando un enfoque más humano. Las sólidas relaciones de trabajo y un diálogo regular entre el gobierno y la sociedad civil son ingredientes importantes para el éxito.

Alternativas a los procedimientos de detención y de retorno

48. Las alternativas a la detención también se observaron relevantes para los individuos en la fase de retorno, incluso para las personas que se determine no necesitadas de protección internacional.
49. Los programas de retorno voluntario y reintegración asistidos (AVRR, por sus siglas en inglés), como los promovidos por algunos Estados y organizaciones no gubernamentales a través de programas específicos o en conjunto con la Organización Internacional para las Migraciones, tienen por objeto facilitar opciones humanas, seguras y dignas de retorno y reintegración a los migrantes irregulares y a los solicitantes de asilo cuya solicitud de

protección no ha sido confirmada y que desean regresar voluntariamente a su país de origen (o a un tercer país en el que tienen un permiso de residencia).

50. Los programas AVRR generalmente se adaptan al contexto y a las necesidades de cada individuo y sus circunstancias familiares, ofreciendo apoyo individual logístico, económico y psicosocial. Los proyectos AVRR integrales incluyen, como mínimo, los siguientes componentes: información previa a la partida, transporte y asistencia posterior a la llegada y para la reintegración, incluyendo monitoreo y evaluación en el país de origen. La asistencia posterior a la llegada y para la reintegración puede incluir, por ejemplo, el apoyo financiero para la implementación de proyectos de autosuficiencia.
51. Entre los principios claves de AVRR es que la voluntariedad del retorno significa: (i) la libertad de elección, que se define por la ausencia de cualquier presión física o psicológica y (ii) una decisión informada, que depende de la disponibilidad de la información adecuada, precisa y objetiva sobre la cual basar tales decisiones. En vista de estos criterios estrictos, AVRR sólo sería aplicable en general sin una expulsión forzada u orden de deportación.
52. Para garantizar un retorno voluntario seguro y bien preparado con dignidad y confianza, los Estados pueden o bien implementar un programa de retorno directamente, o confiar en los servicios y preparación que ofrecen la ONG, incluyendo la orientación personal para apoyar la reintroducción en la comunidad de origen. Algunos comentaron que las ONG tienen una mayor capacidad para llevar a cabo una orientación personal eficaz.
53. Los programas tales como Puente para Mejorar por la Fundación *Bridge to Better* (Puente para Mejorar) en los Países Bajos se centran en el empoderamiento, los negocios, la planificación financiera y la capacitación vocacional, además de otro tipo de asistencia práctica para el migrante que opta por retornar voluntariamente. Gracias a los continuos contactos con socios en los países de origen y la evaluación después del retorno, este tipo de programas pueden movilizar redes de retornados, socios y organizaciones locales y ampliar las futuras perspectivas de (re)integración para los retornados y la comunidad local a la que regresan.
54. Otro ejemplo para apoyar retornos con escasa detención fue la del Proceso de Retorno de Familias del Ministerio del Interior del Reino Unido, activo desde mayo del 2010. Este proceso de retorno progresivo/gradual se aplica a las familias con uno o más niños dependientes (menores de 18 años de edad) en las que hay un familiar adulto con probabilidad de ser expulsado y para quien existe una perspectiva realista de expulsión. Una vez que reciben una decisión de expulsión, se le asigna a la familia un Administrador de Participación Familiar (FEM, por sus siglas en inglés). Los FEM, ubicados con todos los Equipos de Cumplimiento y Aplicación de Inmigración en el Reino Unido, son responsables de la interacción con las familias y de avanzar sus casos a fin de garantizar el retorno seguro al país de origen.
55. En el contexto de los retornos, las alternativas a la detención proporcionan un mejor mecanismo para los preparativos necesarios que la detención, ya que le permite a las personas a prepararse adecuadamente para su partida, hacer frente a la solución de asuntos dentro el país, y centrarse en cómo reestablecerse en su país de origen.

56. Por otra parte, se observó que los programas de retorno gradual, como el ejemplo del Reino Unido, pueden empoderar a las familias que han agotado todas las apelaciones en el país y que no tienen derecho legal a permanecer en el territorio, a tomar el control de su salida y de entender las opciones disponibles para facilitar su reinserción en los países de origen.
57. En todos los casos, el tiempo de preparación fue aceptado como la clave del éxito. El proceso de retorno debe ser apoyado por una fase de asesoría/preparación y atención personalizada; el apoyo económico y los derechos de trabajo en el país de acogida contribuyen a la capacidad de organizar el propio retorno independiente. Sin embargo, también se observó que una fase de preparación demasiado larga puede socavar la posibilidad de un compromiso constructivo con el proceso, por ejemplo, si el retorno se pospone continuamente.

Recomendaciones para un seguimiento específico

58. Para mayor implementación de alternativas a la detención, los participantes señalaron la necesidad de:
- Mayor **intercambio de buenas prácticas**, en particular con respecto a la verificación de identidad, especialmente en ausencia de documentación y en caso de detección de vulnerabilidad.
 - **Herramientas de capacitación y planes de estudio** sobre temas como la identificación de vulnerabilidades mediante, por ejemplo, el desarrollo de un **curso interactivo en línea**.
 - Se solicitó una **herramienta global de evaluación**, para adaptarlo a los diferentes contextos nacionales. *Nota:* El ACNUR, junto con la Coalición Internacional contra la Detención y con el apoyo de la Fundación Oak, está preparando un primer ejemplo de dicha herramienta de evaluación, en 2015. Los participantes de diferentes países ofrecieron compartir sus formularios específicos, listas de verificación y otras orientaciones para contribuir a su elaboración.
 - Mayor **orientación y recopilaciones de buenas prácticas sobre la gestión de casos, evaluaciones de la edad, interés superior y acuerdos de tutela** en la detención y alternativas al contexto de detención.
 - En el área de salida independiente/retorno voluntario, mayor investigación e intercambio de buenas prácticas sobre las alternativas en este contexto. Se sugirió una **mesa redonda de seguimiento** sobre alternativas en el contexto de retornos.
 - Los **criterios de seguimiento y evaluación** deben ser previstos para medir la implementación exitosa de las alternativas a la detención. Una matriz que recopila los diferentes roles de distintos actores en diversos modelos de alternativas a la detención (por ejemplo, migración, la policía, trabajadores sociales, organizaciones no gubernamentales, trabajadores de salud, tutores, y agencias de bienestar infantil) podría desarrollarse a nivel nacional destacando especificidades contextuales, y cómo esto puede repercutir en el cumplimiento.

- Se hizo un llamado para una **mayor investigación** en diversas áreas, tales como los costos de la detención de inmigrantes, teniendo en cuenta el impacto posterior a la detención, los impactos de la detención de corto plazo en los niños y las alternativas en los contextos de personas en tránsito y retornos (incluyendo tasas de fuga).
- Se recomendó una mejor y más transparente **recopilación y análisis de estadísticas** sobre la detención y las alternativas a la detención.
- Se hizo un llamado para una **evaluación de la reintegración** de las personas después de la salida independiente/el retorno voluntario y retornos forzados.
- Se propuso el apoyo a proyectos de **garantía de calidad** en relación con la toma inicial de decisiones sobre la detención.

ACNUR
Agosto 2015