

Más Allá de la Detención:

Una estrategia mundial para apoyar a los gobiernos a poner fin a la detención de solicitantes de asilo y refugiados.

2014-2019

<http://www.unhcr.org/detention>

¿Por qué se necesita una estrategia mundial?

En una gran cantidad de países se ha convertido en una respuesta rutinaria – en lugar de una excepción – detener a los solicitantes de asilo y migrantes que ingresan o permanecen de forma irregular¹ al territorio. Algunos gobiernos ven la detención como un medio de disuadir la migración irregular o las solicitudes de asilo en sus territorios. Incluso reconociendo que la entrada o estadía irregular puede representar muchos desafíos para los Estados, la detención no es la respuesta.

De hecho, estudios demuestran que ni siquiera las políticas de detención más estrictas pueden disuadir la migración irregular y que, además, hay alternativas viables a la detención que pueden alcanzar los objetivos gubernamentales de seguridad, orden público y tramitación eficiente de las solicitudes de asilo. Por otra parte, dado que solicitar asilo no es un acto ilegal, detener solicitantes de asilo por la única razón de haber entrado sin autorización previa es contrario al derecho internacional. Según el derecho internacional, las personas tienen derecho a solicitar asilo, y si lo hacen, a ser tratadas con humanidad y dignidad. El acceso a los mecanismos abiertos de recepción y a procedimientos justos y eficientes de determinación del estatuto de refugiado debe ser parte de la arquitectura general del Estado.

La detención tiene también muchos efectos negativos perdurables en las personas. Socava su dignidad humana y puede causar sufrimiento innecesario, con graves consecuencias para su salud y el bienestar, en especial cuando la detención se prolonga por mucho tiempo. La detención aumenta la ansiedad, el temor y las frustraciones y puede exacerbar las experiencias traumáticas pasadas. La detención se efectúa, frecuentemente, en lugares y en condiciones que no cumplen con las normas de derechos humanos. La detención de niños es particularmente grave debido al efecto devastador que puede tener en su desarrollo físico,

¹ Las personas detenidas en lugares de detención migratoria pueden incluir a refugiados, solicitantes de asilo, solicitantes de asilo rechazados, apátridas, víctimas de la trata de personas, o en general migrantes irregulares. Si bien el mandato del ACNUR cubre solamente algunas de estas categorías, es importante que las Oficinas entiendan el contexto migratorio más amplio. De igual forma, las medidas que se tomen en favor de las personas de interés del ACNUR también pueden traer beneficios a los migrantes, y en lo posible se podría recomendar un enfoque conjunto con los actores pertinentes. Véase, *Nota sobre el Mandato del Alto Comisionado para los Refugiados y su Oficina*, octubre de 2013, disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=52f0fe9b4>.

emocional y psicológico, incluso si no se les separa de su familia. En principio, no se debe detener a los niños en absoluto.

La detención separa al solicitante de asilo de la comunidad, lo cual a veces es la meta que persiguen las autoridades; inhibe las oportunidades de beneficiarse de las redes de apoyo existentes (tanto formales como informales), y disminuye la capacidad de las personas de ser miembros independientes, autosuficientes y realizados de la comunidad una vez liberados. Todos estos factores se agravan aún más por la incertidumbre sobre la duración y el resultado de la detención.

En vista de las dificultades que ello conlleva, y en consonancia con el derecho internacional del refugiado y el de los derechos humanos, normalmente se debe evitar la detención de solicitantes de asilo y usarse como una medida de último recurso².

La Estrategia Mundial – Más Allá de la Detención 2014 – 2019 del ACNUR tiene por objetivo hacer de la detención de solicitantes de asilo una práctica excepcional en lugar de una respuesta de rutina.

¿Cuáles son los principales desafíos y preocupaciones que aborda la estrategia mundial?

La estrategia mundial trabajará para abordar algunos de los principales desafíos y preocupaciones en torno a las políticas y las prácticas gubernamentales de detención, incluyendo:

- *Mitos* acerca de la detención, su papel y función, y también respecto a la disponibilidad y eficacia de las alternativas a la detención.
- El *ritmo creciente* y el *uso* de la detención en una serie de países y/o su *automaticidad*. En muchas leyes de migración y prácticas de los Estados la detención es la respuesta por defecto al ingreso irregular.
- El uso de la detención como medida *disuasoria*. No solo la detención no funciona como elemento disuasorio, sino que la disuasión no es un fin legítimo para la detención de acuerdo con el derecho internacional.
- La falta de *estadísticas confiables* sobre el número de detenidos y el tiempo que permanecen en detención por razones migratorias, a nivel nacional y mundial³.
- El *acceso limitado* (en algunos países) a los lugares de detención migratoria y la *limitada capacidad* del ACNUR y/o sus socios para llevar a cabo un monitoreo sistemático de esos lugares de detención.

² Véase ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención* (ACNUR-GD), 2012, párrafo 14, disponible en:

<http://www.refworld.org/cgi-bin/telex/vtx/rwmain/opensslpdf.pdf?reldoc=y&docid=51e3b3244>.

³ Esta limitación no solo se relaciona con la falta de acceso del ACNUR a los registros nacionales sino específicamente a la falta de estadísticas confiables y actualizadas producidas, compartidas y/o hechas pública por los Estados. Donde se dispone de estadísticas de detención de migrantes, puede que no estén desagregadas por las personas de interés del ACNUR. Además, la forma en que los Estados calculan la extensión de la detención varía considerablemente, lo cual dificulta las comparaciones en el tiempo o entre países.

- Las *deficientes condiciones* de detención, *a menudo precarias*, incluso de personas con necesidades especiales o en situación de vulnerabilidad⁴. Las condiciones de detención deben ser humanas y dignas.

¿Cuáles son las tres metas principales de la estrategia mundial?

Trabajando con los gobiernos y otros socios, las tres metas principales son:

- (i) poner fin a la detención de los niños⁵;
- (ii) asegurar que la legislación nacional prevea alternativas a la detención y que estas se apliquen en la práctica;
- (iii) asegurar que las condiciones de detención, cuando ésta sea necesaria e inevitable, cumplan con las normas internacionales mediante, entre otras cosas, asegurando el acceso del ACNUR y/o sus socios a los lugares de detención migratoria y llevando a cabo un monitoreo periódico de esos lugares.

Alcanzar cada una de estas metas puede requerir una serie de objetivos o sub-metas a nivel nacional para sentar las bases de un mayor progreso⁶. La estrategia mundial también reconoce que en determinados países o regiones puede haber más metas, o diferentes, que se pueden incorporar igualmente a los planes de acción nacionales.

¿Qué se debe hacer para alcanzar estas metas?

Para alcanzar cada una de las metas mundiales, las oficinas del ACNUR junto con sus socios, han de desarrollar y aplicar *planes de acción*, a nivel de país/o regional, según sea adecuado. Dichos planes de acción pueden contener los siguientes elementos:

- análisis de problemas y diagnóstico;
- intervenciones de promoción;
- campañas de sensibilización;
- asegurar el acceso y el monitoreo de los lugares de detención migratoria;
- brindar y reforzar conocimiento técnico, cooperación y fortalecimiento institucional a todas las partes interesadas;
- fortalecer las sociedades;
- promover el intercambio de información, su recopilación y la presentación de informes;
- invertir en investigación, llevarla a cabo y difundirla;

⁴ Véase ACNUR-GD 8 y 9.

⁵ Para alcanzar esta meta es importante que las Oficinas y los socios tomen en cuenta el *Marco para la protección de los niños*, del ACNUR, 26 de junio de 2012, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9456>.

⁶ Ver la sección “Alcanzando las Metas” de este documento.

- asignar y aprovechar los recursos disponibles, y
- dar seguimiento y evaluación.

La puesta en marcha: de Junio 2014 a Junio 2016.

El puesta en marcha inicial de la estrategia se concentrará, en los próximos dos años, en los más de 10 países “foco”, seleccionados con base en una serie de criterios que incluyen diversidad temática y regional; tamaño e importancia de la problemática; probabilidad de lograr un impacto en el periodo inicial de la puesta en marcha (aunque sin perjuicio de los impactos a largo plazo), así como la dotación de personal y recursos existentes. Cada país “foco” tendrá que tomar medidas para comprometer al gobierno en la estrategia y, siempre que sea posible, en el desarrollo de los planes de acción nacionales (véase abajo). En los años subsiguientes, nuevos países se irán incorporando a esta estrategia. Los países foco se beneficiarán del apoyo técnico adicional provisto por la División Internacional de la Protección.

Todas las demás operaciones en los países donde la detención es un reto para la protección deberán guiarse asimismo por esta estrategia mundial, adaptándola a su contexto según sea necesario.

Información adicional sobre la puesta en marcha inicial de la estrategia mundial puede encontrarse en: <http://www.unhcr.org/detention>

Desarrollando los planes de acción nacionales.

Los planes de acción nacionales deberán seleccionar qué metas de la estrategia mundial perseguirán e identificar objetivos y acciones específicos⁷. Deben basarse en un análisis de los marcos vigentes de la política y la legislación migratoria y de asilo en el país en cuestión. La redacción y aplicación de los planes de acción nacionales debe ser un proceso transparente, apoyado por las partes locales interesadas, sobre todo los ministerios pertinentes y/o las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley.

Los resultados y los impactos que se esperen alcanzar por medio de los planes de acción nacionales deben ser medibles según la matriz del Marco de Resultados del ACNUR en FOCUS⁸.

Los planes de acción nacionales (y/o regionales) deberán ser desarrollados para alcanzar las metas de la estrategia mundial, guiados por los siguientes elementos y aspectos.

⁷ Establecer metas implica definir objetivos específicos, medibles, alcanzables, realistas y con un determinado tiempo de ejecución (siguiendo el modelo S.M.A.R.T.). En el contexto de la estrategia mundial, las Oficinas pueden seleccionar una o más de las metas mundiales. El plan de acción nacional también debe definir e identificar un conjunto de sub-metas u objetivos [entendidos como el resultado deseable de la ejecución de las medidas] para progresar y alcanzar una o más de las tres principales metas. Se deben identificar los objetivos específicos o sub-metas para cada plan de acción tomando en consideración el contexto nacional y los particulares desafíos de protección que se encaren, así como las oportunidades de progreso. Para encontrar ejemplos de sub-metas u objetivos a alcanzar ver la sección “Alcanzando las Metas” de este documento.

⁸ Información adicional sobre el monitoreo y reporte de los objetivos de la estrategia mundial bajo FOCUS será provista oportunamente.

1. Análisis de los problemas y diagnóstico.

Es esencial entender las *razones por las cuales* el Estado detiene, *quién es el encargado de detener y cómo lo hace*⁹, así como los *marcos jurídicos y las políticas y prácticas*, para poder identificar las mejores maneras de responder al problema. El primer paso en el desarrollo de los planes de acción nacionales¹⁰ es tener acceso, recopilar y administrar *información confiable*. Al desarrollar los planes de acción nacionales, tenga en cuenta lo siguiente:

- El sistema general de migración y asilo.
- El régimen general de detención migratoria.
- El sistema nacional de protección de la infancia.
- Los principales desafíos del gobierno.
- Los recursos existentes, las partes interesadas y los mecanismos, herramientas y estrategias de recolección de la información.

Por lo general las medidas que se adopten para hacer frente a la detención tienen que estar conectadas con acciones específicas para mejorar el sistema general de asilo¹¹.

2. Intervenciones de promoción.

La promoción es un elemento esencial de todo plan de acción nacional. La promoción implica influir en los procesos de toma de decisiones en los ámbitos local, nacional, regional e internacional¹². La promoción se puede hacer de muchas formas tales como el desarrollo de coaliciones y alianzas; investigación y publicaciones; conferencias y eventos; trabajo de comunicaciones y medios informativos; campañas públicas; mensajería común y movilización social, y participación en litigios. Las intervenciones de promoción bien planeadas pueden producir un cambio en las actitudes y llevar a cambios positivos en la política y/o en la práctica.

Sin embargo, es crucial el tipo de actividades de promoción que se desarrolle con este fin. Ellas se deben adaptar específicamente al público y a los contextos que se aborden (por

⁹ Por ejemplo, las razones en que se basa la detención pueden estar relacionadas con dinámicas políticas, económicas, de seguridad u otras.

¹⁰ Se puede obtener información de una multitud de fuentes. Las autoridades nacionales normalmente serían la primera fuente, pero la información que se reúna mediante los socios, la investigación, el monitoreo o de las mismas personas de interés sigue siendo sumamente importante. En la medida de lo posible se debe triangular la información y verificarla para contrastar lo que se sabe con lo que se presume que se sabe. Cuando el ACNUR o sus socios no dispongan de esta información o no tengan acceso a ella, el primer paso sería desarrollar una estrategia de monitoreo y otras actividades para recoger información. Una buena fuente de información sobre las leyes y las prácticas nacionales, es *Global Detention Project*, <http://www.globaldetentionproject.org/>.

¹¹ Por ejemplo, muchas personas permanecen en detención prolongada a causa de ineficiencias en el sistema de asilo. De igual forma, las demoras en el retorno y la readmisión a países de origen pueden prolongar la detención de los solicitantes de asilo rechazados. En ambos casos sería apropiado explorar alternativas a la detención.

¹² Véase *Nota de orientación sobre las asociaciones para la promoción de la protección*, Documento de antecedentes preparada para la Consulta Anual del ACNUR con las ONG en 2013, junio de 2013, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/ngo-consultations/>

ejemplo, parlamentarios, poder ejecutivo, judicial, público en general u otros)¹³. En este contexto son esenciales las asociaciones, pues se debe hacer el máximo uso de los roles y los mandatos complementarios, así como de la experiencia y las relaciones y las redes desarrolladas por los socios y partes interesadas.

La promoción se debe basar en la evidencia, de ahí la importancia de ofrecer un sólido análisis jurídico y práctico del contexto de la detención, entender las razones para la detención y los actores relevantes, así como contar con un mecanismo de seguimiento y evaluación del progreso (véase el punto 10, Seguimiento y evaluación, abajo).

Al planear las intervenciones de promoción, tenga en cuenta lo siguiente:

- Difunda y promueva el uso de las herramientas de protección disponibles: en especial las *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*, del ACNUR¹⁴.
- Haga comentarios sobre la legislación y las políticas nacionales, participe en consultas parlamentarias o de gobierno o en comisiones, o haga presentaciones ante los órganos internacionales, regionales o nacionales de derechos humanos¹⁵.
- Establezca el diálogo con los gobiernos, incluso compartiendo buenas prácticas con otros gobiernos y mediante el desarrollo de grupos de trabajo¹⁶.
- Apele a los intereses de los gobiernos y use mensajes pragmáticos en la promoción y no solo argumentos de derechos¹⁷.
- Prepare y difunda informes relacionados con la detención migratoria¹⁸ (también ligados al seguimiento y la investigación).
- Acérquese a una variedad de partes interesadas, incluso a socios no tradicionales, tales como las instituciones nacionales de derechos humanos¹⁹. Establezca grupos consultivos o de promoción, a nivel nacional, local y provincial, según sea apropiado.

¹³ Por ejemplo, cuando la detención es el resultado de leyes o políticas específicas, la promoción se debe dirigir a cambiar los problemas sistémicos, ya sea que eso demande reformas o regulaciones a la ley, o cambios en la práctica administrativa.

¹⁴ En el Anexo se encuentran más herramientas y materiales. Un primer paso sería traducir las Directrices al idioma (o los idiomas) nacional. También sería útil traducir las Directrices a los principales idiomas de las personas de interés.

¹⁵ Las Oficinas pueden considerar el uso de varios mecanismos de las Naciones Unidas o de derechos humanos, tales como el proceso del Examen Periódico Universal (EPU), las visitas o los informes de los Relatores Especiales, como el Relator Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, el Relator Especial sobre la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes o el Relator Especial sobre el Confinamiento en Solitario u otros procedimientos especiales, como el Grupo de Trabajo sobre la Detención Arbitraria. También se pueden utilizar mecanismos regionales de derechos humanos, donde los haya.

¹⁶ Véase, por ejemplo, *Mesa redonda binacional Canadá/EE.UU. sobre alternativas a la detención de solicitantes de asilo, refugiados, migrantes y apátridas*, patrocinada por el ACNUR, febrero de 2013, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/515178a12.html>, y ACNUR, *Mesa redonda mundial sobre alternativas a la detención de solicitantes de asilo, refugiados, migrantes y apátridas: Resumen de conclusiones*, julio de 2011, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4e315b882.html>

¹⁷ Dichos mensajes se podrían concentrar, por ejemplo, en la ineficiencia de la detención como medida disuasoria, el costo de la detención ante el costo de las alternativas a la detención, etc.

¹⁸ Véase, por ejemplo, *Posición del ACNUR sobre la detención de solicitantes de asilo en Malta*, 18 de septiembre de 2013, disponible en:

<http://www.refworld.org/docid/52498c424.html>

- Encuentre oportunidades de promoción regional y el establecimiento de redes a nivel regional.
- Colabore con la comunidad judicial y legal. Considere si litigar puede ser parte del plan de acción nacional y cómo llevarlo a cabo. Las actividades podrían incluir el seguimiento de la jurisprudencia pertinente y la identificación de casos que sienten precedente en las intervenciones ante los tribunales (ya sean intervenciones directas del ACNUR o asistencia a las ONG u otros socios). De manera más amplia, fomente la participación de la comunidad jurídica en el tema de la detención, en el ámbito nacional, regional e internacional, según corresponda.

3. Campañas de sensibilización.

Obtener el apoyo público para las metas de la estrategia mundial puede conducir a cambios en la opinión pública y a su vez a los necesarios cambios en la legislación y otros campos. En muchos contextos, esa puede ser la parte más importante del plan de acción nacional. Desarrollar una estrategia de comunicaciones ligada a la estrategia a nivel nacional y/o regional podría ser apropiado. Los mensajes deben ser claros, periódicos y llegar al público meta.

Se debe decidir el enfoque de toda comunicación; por ejemplo, si concentrarse en el impacto negativo en las personas de interés de las prácticas de detención, o identificar buenas razones políticas para evitar las detenciones, o una combinación de mensajes negativos y positivos. La detención puede ser solo una parte de las comunicaciones más amplias sobre el ambiente general de protección. El objetivo de una campaña de sensibilización pública es informar y promover un cambio. Esto se puede alcanzar mediante medios impresos, radio, televisión, la web, las redes sociales, etc. Puede ser eficaz incluir en la campaña a personas de interés. Mantener la visibilidad del tema es muy importante.

Al desarrollar campañas de sensibilización, considere lo siguiente:

- Desarrolle y ejecute una estrategia de comunicaciones o campaña de medios, e incorpore mensajes sobre la detención en las comunicaciones generales sobre la protección.
- Desarrolle mensajes consistentes.
- Planee misiones alto nivel que incluyan visitas a los lugares de detención.
- Únase a las campañas locales y/o nacionales existentes o estímulelas para incluir el lanzamiento de campañas nacionales de la estrategia mundial, previa consideración general de los riesgos²⁰ que ello pueda implicar.

4. Asegurar el acceso y el monitoreo de los lugares de detención migratoria.

¹⁹ Inclusive Mecanismos Nacionales de Prevención en los Estados partes del *Protocolo Facultativo de la Convención contra la Tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes* (2002), véase: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N02/551/51/PDF/N0255151.pdf?OpenElement>.

²⁰ Véase, por ejemplo, la Campaña Mundial para poner fin a la detención migratoria de los niños que coordina la Coalición Internacional contra la Detención, <http://www.endchilddetention.org>.

Monitorear los lugares de detención es una actividad esencial y parte de la responsabilidad de supervisión del ACNUR²¹. El monitoreo describe el proceso, en el tiempo, de exámenes periódicos o regulares, ya sean anunciados con anticipación o espontáneos, mediante visitas a los lugares de detención migratoria.

Monitorear puede ayudar a *prevenir* las violaciones de derechos humanos a nivel individual o sistémico, y a mejorar las condiciones de detención. También puede jugar un papel en la sensibilización de los gobiernos respecto al mandato de protección del ACNUR.

El monitoreo es también una herramienta para abrir el diálogo con las autoridades pertinentes. Se insta a las Oficinas a desarrollar un programa de monitoreo, aplicando las técnicas y metodologías contenidas en *Monitorear la detención migratoria: Manual práctico*²².

Al desarrollar un programa de monitoreo, tenga en cuenta lo siguiente:

- Cuando aún no se ha acordado el acceso con el gobierno, negocie la entrada irrestricta a los lugares de detención de migrantes.
- Establezca un horario; defina un calendario general para el programa de monitoreo.
- Planee y lleve a cabo las visitas de monitoreo; defina metas y objetivos claros de ese monitoreo.
- Identifique y apoye visitas de monitoreo de otros organismos.
- Defina actividades de seguimiento de las visitas de monitoreo.

5. Brindar y reforzar conocimiento técnico, cooperación y fortalecimiento institucional a todas las partes interesadas (incluyendo capacitación).

Las actividades de fortalecimiento institucional son un componente esencial de los planes de acción nacionales para evitar la detención. Se pueden concentrar en aspectos técnicos, tales como reforzar la capacidad del gobierno para administrar las instalaciones de detención, o apoyar la introducción de alternativas a la detención. También se pueden concentrar en el desarrollo de conocimiento, por ejemplo, de las normas internacionales del refugiado y los derechos humanos pertinentes a la detención migratoria. El principal propósito de estas actividades es crear o apoyar las capacidades necesarias para alcanzar las metas de la estrategia mundial. Esto puede implicar el desarrollo de iniciativas a corto o largo plazo dirigidas a la adquisición de conocimientos, desarrollo de habilidades o experiencia en administración, por ejemplo.

Las actividades de capacitación y fortalecimiento institucional y las herramientas²³ para ello pueden estar dirigidas a una gran variedad de actores, incluyendo gobiernos así como a los socios y otras partes interesadas (las ONG, sociedad civil, académicos, prestadores de

²¹ Véase, ACNUR, *Nota sobre el Mandato del Alto Comisionado para los Refugiados y su Oficina*, octubre de 2013, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/5268c9474.html>.

²² ACNUR, Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y la *Coalición Internacional contra la Detención* (IDC), *Monitorear la detención migratoria: Manual práctico*, 2014, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/52ca6fdf4.html>.

²³ Véase el Anexo para revisar las herramientas y marcos existentes que pueden respaldar el desarrollo y la aplicación de actividades de fortalecimiento institucional.

asistencia legal, etc.). Asimismo, se le puede pedir de forma individual o conjunta a las ONG asociadas, tales como la Coalición Internacional contra la Detención (IDC) y la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), realizar eventos de capacitación. Además, expertos de otros países pueden estar dispuestos a intercambiar buenas prácticas. Se alienta a las Oficinas explorar las iniciativas o proyectos existentes de fortalecimiento institucional y buscar el desarrollo de sinergias en este campo²⁴.

Al planear iniciativas de fortalecimiento institucional, tenga en cuenta:

- Adaptar las actividades con base en el análisis de las capacidades y las necesidades.
- Desarrollar iniciativas conjuntas de capacitación y fortalecimiento institucional cuando sea posible, con interlocutores del gobierno u otros socios.
- Promover diálogos de gobierno a gobierno, mesas redondas, proyectos sobre detención y alternativas a la detención²⁵.
- Compartir buenas prácticas, estadísticas, estrategias eficaces de detención, herramientas de monitoreo, etc.
- Apoyar con experiencia técnica el desarrollo de programas piloto sobre alternativas a la detención.
- Organizar talleres nacionales con las partes interesadas.
- Considerar el préstamo de personal adscrito para que trabaje directamente con las autoridades²⁶.

6. Fortalecer las sociedades.

Es fundamental desarrollar y fortalecer las sociedades para alcanzar las metas de la estrategia mundial²⁷. Las sociedades multiplican la eficacia y el impacto de varias actividades, al ofrecer experiencia adicional o diferente, diversificar las habilidades, aumentar los recursos y la sensibilización política.

Seleccionar a los socios adecuados es un paso crítico en el proceso. Los socios pueden incluir a actores de la sociedad civil, ONG nacionales e internacionales, comisiones o instituciones nacionales de derechos humanos (y otros mecanismos de monitoreo de derechos humanos), y académicos, así como autoridades del Estado. Es importante identificar la experiencia particular que cada socio puede aportar para alcanzar las metas. Ellas se definirán por los respectivos mandatos, misiones y agendas. El entendimiento mutuo de los mandatos,

²⁴ Véase por ejemplo, *Haciendo realidad las alternativas a la detención en Europa con intercambios, promoción y aprendizaje* (Hecho real), Odysseus Network, en inglés en:

<http://www.ulb.ac.be/assoc/odysseus/MADEREALuk.html>

²⁵ Para más referencia, véase *Mesas redondas sobre alternativas a la detención*, en <http://www.refworld.org/detention.html>.

²⁶ Dicho personal adscrito podría, por ejemplo, ubicarse con las autoridades del gobierno, incluso en las instalaciones de detención.

²⁷ Para más referencias, véase, ACNUR, *Diálogo estructurado del Alto Comisionado sobre la asociación entre las ONG, el FICR y el ACNUR: Una iniciativa para mejorar la asociación entre el ACNUR y las ONG en el 2012 y en los siguientes años*, enero de 2013, disponible en:

<http://www.refworld.org/cgi-bin/tehis/vtx/rwmain/pendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=51751fbf4>.

objetivos, roles específicos, y las implicaciones que tienen para las relaciones con los gobiernos de acogida, poblaciones y comunidades afectadas, también serán clave para garantizar la complementariedad de las habilidades, experiencia y roles particulares de todos.

Al fortalecer las asociaciones, tenga en cuenta:

- Realizar un mapeo de los socios existentes y su particular experiencia a nivel nacional, regional y mundial y contactarlo según sea apropiado. Incluya en el ejercicio de mapeo a todas las partes interesadas²⁸.
- Identificar las áreas críticas para definir intervenciones conjuntas.
- Consultar y compartir información entre los actores pertinentes, en consideración de los principios de protección de datos.
- Reconocer las complementariedades en roles, experiencia y relaciones entre las partes interesadas respondiendo a las necesidades particulares de las personas de interés del ACNUR.

7. Promover el intercambio de información, su recopilación y la presentación de informes.

La información precisa y actualizada sobre las políticas y prácticas de detención, incluyendo datos estadísticos, es clave para poder trabajar con los Estados y encontrar alternativas a la detención. Se deben establecer mecanismos transparentes para solicitar información, así como para recolectarla y compartirla.

Las fuentes de información varían dependiendo del contexto. Son muy importantes las fuentes oficiales, incluyendo las estadísticas y los informes, donde estuviesen disponibles. Sin embargo, habrá que cotejarlas con otras fuentes para garantizar su consistencia y confiabilidad.

Al promover el intercambio de información, la recopilación de datos y la presentación de informes, tome en cuenta:

- Recopile, analice, comparta y difunda información relativa a la detención, alternativas a la detención y libertad de circulación con los socios y otras partes interesadas.
- Establezca una red para monitorear la detención con personas que sean punto focal a nivel de país o región, en coordinación con la red desarrollada por los socios y otras partes interesadas.
- Reúna información sobre las prácticas de detención y las alternativas a la detención a nivel de país o región y manténgala actualizada²⁹.

²⁸ Se podría hacer contacto con los socios que tienen particular experiencia en el campo de la detención como la Coalición Internacional contra la Detención (IDC), con la cual el ACNUR firmó un Memorando de Entendimiento en 2013 (véase el Anexo para más referencias), la Asociación para la Prevención de la Tortura (APT), el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), así como otras agencias de la ONU como la OACDH, UNICEF o UNODC, por ejemplo. Al planear intervenciones también se puede incluir a las ONG importantes a nivel nacional o regional e regional y las instituciones nacionales de derechos humanos.

²⁹ Véase, por ejemplo, el *Global Detention Project*, <http://www.globaldetentionproject.org/> y la Coalición Internacional contra la Detención, <http://www.idcoalition.org>. Véase asimismo, la página del ACNUR con artículos dedicados a la detención en Refworld, disponibles en: <http://www.refworld.org/detention.html>.

- Explore las oportunidades de asociarse con instituciones académicas, sobre todo en el campo de la investigación.
- Apoye las organizaciones, organismos y redes locales de monitoreo, cuando sea apropiado.

8. Invertir en investigación, llevarla cabo y difundirla.

La investigación puede ayudar a identificar algunos de los principales vacíos y desafíos de la protección, así como políticas creativas y soluciones prácticas para ellos. Sobre todo con respecto a las alternativas a la detención, la investigación ha sido fundamental para construir una base de evidencia empírica para su desarrollo.

Una amplia variedad de actores, gubernamentales y no gubernamentales, incluyendo académicos y ONG nacionales e internacionales, pueden dedicarse a la investigación. El ACNUR también la hace, la promueve y difunde³⁰.

Al invertir en investigaciones, hacerlas y difundirlas, tome en cuenta:

- Identificar, promover y apoyar (incluso mediante financiamiento) iniciativas y oportunidades de investigación a nivel mundial, regional y/o de país que aporten a un mejor entendimiento del contexto de la detención, las prácticas y la jurisprudencia, y que ayuden a identificar soluciones creativas para los problemas y los desafíos de la detención.
- Asociarse con instituciones académicas y de investigación (incluso con instituciones nacionales y gubernamentales como las Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, los Defensores del Pueblo o su equivalente) que hagan tales estudios.
- Promover la conclusión de memorandos de entendimiento o acuerdos similares para institucionalizar la colaboración en investigaciones de largo plazo; apoyar proyectos de investigación académicos (por medio de financiamiento pero también participando en comités de dirección o escribiendo cartas de respaldo).
- Difundir la investigación para provocar el mayor impacto posible.

9. Asignar y aprovechar los recursos.

Se deben identificar adecuados niveles de financiamiento y personal dedicado (puntos focales en las oficinas y a nivel nacional) para una aplicación exitosa de la estrategia mundial. Algunos de estos recursos ya estarán disponibles para el ACNUR como parte de los planes de las operaciones en el país, o se podrán identificar mediante las sociedades o por medio de la recaudación de fondos. Estas iniciativas ayudarán a absorber parte de los costos de

³⁰ Véase, por ejemplo, *Volver a lo esencial: El derecho a la libertad y la seguridad de las personas y las 'alternativas a la detención' de refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y otros migrantes*, de Alice Edwards, abril de 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4dc935fd2.html>, y *Construyendo una investigación empírica sobre alternativas a la detención: Percepciones de los solicitantes de asilo y refugiados en Toronto y Ginebra*, de Cathryn Costello y Esra Kaytaz, junio de 2013, PPLA/2013/02, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>.

implementación de la estrategia, pero también puede ser necesario explorar el acceso a otros recursos existentes, incluyendo fondos del sector privado o público.

10. Seguimiento y evaluación.

Al desarrollar sus planes de acción nacionales, las Oficinas deben establecer medidas para dar seguimiento a la implementación y el progreso en el logro de las metas de la estrategia mundial. La evaluación continua permite recibir la retroalimentación necesaria para el constante mejoramiento y la consecución de las metas establecidas.

Al planear el seguimiento y la evaluación, tenga en cuenta:

- Establecer parámetros y datos de referencia contra los cuales se medirá el progreso.
- Explorar la posibilidad de crear grupos de trabajo locales (mediante los socios) para monitorear el progreso.
- Promover reuniones periódicas con los socios y las partes interesadas para discutir el progreso y/o evaluar medios alternativos para alcanzar las metas.
- Desarrollar informes, herramientas y otros mecanismos de presentación de informes, según sea necesario.
- Promover la difusión de informes sobre los progresos con otras oficinas para identificar y compartir buenas prácticas y ofrecer retroalimentación cuando se necesite.

Los países foco deberán producir un informe del progreso después de los dos primeros años de implementación y un informe final después de cinco años, que se consolidarán en un solo informe final en ambas etapas.

Alcanzar las metas.

Meta 1. Poner fin a la detención de los niños.

Para alcanzar la Meta 1, es importante que las Oficinas y los socios tomen en cuenta el *Marco para la protección de los niños* del ACNUR³¹.

¿Qué se debe abordar? Sub-metas u objetivos a alcanzar pueden incluir los siguientes:

1. **Los marcos jurídicos y políticos garantizan que no se detiene a niños**, excepto en circunstancias excepcionales, como una medida de último recurso, con un fin legítimo y por el periodo más corto posible.
2. **La principal consideración ha de ser el interés superior del niño³²**: se han de hacer todos los esfuerzos, incluidos darle prioridad al trámite de asilo y/o el rastreo de la familia y la reunificación; brindar en los lugares de detención acceso a información adecuada para cada edad sobre los procedimientos de asilo (incluso sobre cómo contactar con el ACNUR), por ejemplo, por medio de ilustraciones; y asegurar la asignación de tutores y/o representantes legales para los niños, en especial cuando se trata de menores no acompañados o separados.
3. **Se dispone de medidas alternativas y apropiadas de recepción y cuidado (incluso para las familias)**, por ejemplo, cuidadores sustitutos, apoyo comunitario, centros de recepción abiertos y apropiados para la edad con supervisión adecuada, etc.
4. **Se han establecido procedimientos de selección y de remisión sensibles con las necesidades de los niños**. Estos son remitidos sin demora a las instituciones u organizaciones de protección de la infancia pertinentes, para garantizar que reciben los servicios y la asistencia necesarios (por ejemplo, Evaluación o Determinación del Interés Superior, rastreo de la familia y medidas para su cuidado).
5. **La inmediata liberación de los niños detenidos** y su ubicación en otras formas de alojamiento adecuadas es coordinado entre las instancias nacionales de protección de la infancia y, en tanto sea apropiado, con el ACNUR.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Mapeo de la situación de la detención de niños.
- Identifique las razones de esa práctica y qué funcionaría en su lugar.
- Identifique a los socios y partes interesadas más importantes para trabajar con ellos.
- Garantice el acceso a los niños detenidos.
- Garantice el acceso de los niños a la asistencia legal necesaria.
- Monitoree las condiciones de detención.

³¹ ACNUR, *Marco para la protección de los niños*, 26 de junio de 2012, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/4fe875682.html>.

³² Ver, en particular, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN), Artículos 3 y 22; ver también, *Directrices del ACNUR para la determinación del interés superior del niño*, Mayo 2008, disponible en varios idiomas en: <http://www.refworld.org/docid/48480c342.html>.

- Identifique todo marco jurídico existente, iniciativas o estrategias en pie, para terminar con la detención de menores.
- Desarrolle un conjunto de intervenciones de promoción.
- Sensibilice sobre la situación de los niños detenidos y las consecuencias perjudiciales para su bienestar y su salud.
- Desarrolle campañas de sensibilización y una estrategia de comunicación adecuada; asegure que la comunicación institucional al respecto sea consistente.
- Brinde capacitación y respalde las actividades de fortalecimiento institucional.
- Identifique y promueva medidas alternativas de recepción y cuidado para la liberación de los menores detenidos, en especial aquellas que se apoyen en familias.
- Promueva y difunda investigaciones, estudios e informes sobre alternativas a la detención de menores.
- Organice mesas redondas y diálogos con gobiernos y comparta buenas prácticas de otros lugares. Estudie cómo pueden ser de interés y adaptarse al contexto nacional.

Meta 2. Asegurar que la legislación nacional prevea alternativas a la detención y que estas se apliquen en la práctica.

¿Qué se debe abordar? Sub-metas u objetivos a alcanzar pueden incluir los siguientes:

1. **Los marcos jurídicos y políticos incluyen alternativas a la detención migratoria.**
2. **Se han establecido procedimientos** adecuados para evaluar y estudiar la necesidad, razonabilidad y proporcionalidad de la detención en cada caso individual *antes* de recurrir a la detención.
3. Existen **mecanismos de selección y remisión** para garantizar que los solicitantes de asilo y otras personas de interés accedan a alternativas a la detención.
4. Está disponible **una variedad de alternativas a la detención** (desde condiciones de reportarse ante las autoridades, a la ubicación en la comunidad).
5. Las alternativas a la detención toman en consideración **las necesidades particulares de las personas en situación de vulnerabilidad**. Se le da prioridad a los mecanismos de recepción comunitarios, en especial para las familias y las personas en situación de vulnerabilidad.

¿Qué medidas se pueden tomar?

- Investigue, documente y mapee las buenas prácticas sobre las alternativas a la detención.
- Comparta información con los actores interesados y el público en general sobre las alternativas a la detención.
- Identifique, invierta en y desarrolle acciones empíricas para apoyar las alternativas a la detención.

- Colabore con los socios y partes interesadas más importantes que estén trabajando en alternativas a la detención.
- Haga un mapa de la capacidad de las ONG y otras partes interesadas en colaborar en proyectos de alternativas a la detención.
- Ofrezca capacitación, desarrolle grupos de trabajo y otras actividades de fortalecimiento institucional en materia de alternativas a la detención.
- Cree conciencia sobre el uso de alternativas a la detención mediante campañas en los medios, sensibilización a la sociedad civil, talleres e intervenciones académicas.
- Desarrolle directrices y procedimientos operativos estándar para las autoridades de gobierno sobre el uso de alternativas a la detención.
- Colabore en el desarrollo de propuestas para proyectos piloto, albergues y otras alternativas de recepción basadas en la comunidad, incluidas las oportunidades de recaudación de fondos.

Meta 3. Asegurar que las condiciones de detención, donde ésta sea necesaria e inevitable, cumplan con las normas internacionales.

Para el alcance de esta meta, las Oficinas y los socios deberán tomar en consideración los siguientes documentos: ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención* y ACNUR, APT y la IDC, *Monitorear la detención migratoria: Manual práctico*³³.

¿Qué se debe abordar? Sub-metas u objetivos a alcanzar pueden incluir los siguientes:

1. **Los marcos jurídicos y políticos sobre detención están de acuerdo con las normas internacionales y, en particular, brindan acceso a los lugares de detención migratoria** al ACNUR y a otros organismos independientes, nacionales o internacionales, de monitoreo.
2. **En la práctica, el ACNUR y otros organismos de monitoreo tienen acceso a los lugares de detención migratoria** a los fines de realizar monitoreo regular y periódico.
3. **Las autoridades responsables de los lugares de detención de migrantes son conscientes de las normas internacionales** sobre las condiciones de detención y trato de los detenidos.
4. **Se trata a los detenidos con humanidad y dignidad**, de acuerdo con esas normas internacionales en la materia.
5. **Se tienen en cuenta las necesidades particulares de las personas en situación de vulnerabilidad o riesgo.**

¿Qué medidas se pueden tomar?

³³ Ver notas 2 y 23.

- Haga un mapea de los lugares de detención migratoria y quiénes son las autoridades responsables de su gestión.
- Entable un diálogo con estas autoridades para darles información y capacitación sobre el mandato del ACNUR y su rol de supervisión y garantice el acceso a los lugares de detención migratoria.
- Identifique qué organizaciones internacionales, ONG y otras partes interesadas que están presentes en el país tienen un mandato de protección y acceso a los lugares de detención de migrantes.
- Desarrolle mecanismos de identificación y referencia para que el ACNUR esté informado de la presencia de personas de interés en detención.
- Lleve a cabo, apoye o promueva investigaciones sobre las condiciones de detención.
- Desarrolle un programa de monitoreo de la detención.
- Haga trabajo de sensibilización a nivel nacional, regional e internacional sobre las condiciones de detención.
- Desarrolle otras intervenciones de promoción para abordar los principales desafíos identificados.
- Identifique y apoye las iniciativas para mejorar las condiciones de detención, en coordinación con los socios y otras partes interesadas importantes³⁴.
- Apoyar la capacitación del personal de las instalaciones de detención en materia de derechos de los refugiados y las necesidades específicas de las personas en situación de vulnerabilidad.
- Respalde las actividades de capacitación en metodologías de monitoreo de los socios y otros actores relevantes.

División de la Protección Internacional

ACNUR

Junio de 2014

³⁴ La cantidad y la extensión de estas iniciativas varía dependiendo del contexto y pueden incluir: ofrecer asistencia jurídica a los detenidos, promover alternativas a la detención, brindar capacitación al personal del centro de detención sobre las normas internacionales, brindar asistencia material a las personas en situación de vulnerabilidad, de forma excepcional, compartir con las autoridades pertinentes las conclusiones y los informes sobre los vacíos en las normas de trato y las condiciones de detención, y trabajar con los gobiernos para abordar algunas de las limitaciones del régimen de detención.

Anexo

Herramientas y materiales existentes.

El ACNUR y sus socios han desarrollado una serie de herramientas y directrices para brindar información y orientar en el trabajo sobre la detención y las alternativas a ésta. La siguiente lista resalta algunas de ellas. Por favor, vea también la página con artículos especiales sobre la detención en Refworld³⁵.

- ACNUR, *Directrices sobre los criterios y estándares aplicables a la detención de solicitantes de asilo y las alternativas a la detención*, 2012, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/503489533b8.html>
- ACNUR, Asociación para la Prevención de la Tortura (APT) y la Coalición Internacional contra la Detención (IDC), *Monitorear la detención migratoria: Manual práctico*, 2014, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/53706e354.html>
- ACNUR, *Memorando de Entendimiento entre la Coalición Internacional contra la Detención y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados*, 13 de junio de 2013, disponible en: <http://www.refworld.org/docid/51b86f344.html>
- ACNUR, *Mesa redonda global sobre alternativas a la detención de solicitantes de asilo, refugiados, migrantes y apátridas: Resumen de conclusiones*, julio de 2011, disponible en: <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opedocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4e844d742>.
- ACNUR, *Manual de protección para la capacitación de funcionarios europeos de fronteras*, 1 de abril de 2011, disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/docid/4ddf40d12.html>
- ACNUR, *Un marco para la protección de los niños*, 26 de junio de 2012, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2014/9456>.
- *Volver a lo esencial: El derecho a la libertad y la seguridad de las personas y las 'alternativas a la detención' de refugiados, solicitantes de asilo, apátridas y otros migrantes*, de Alice Edwards, abril de 2011, PPLA/2011/01.Rev.1, disponible en: <http://www.acnur.es/pdf-reunionexpertos/2011-5-11.12-VolverEsencial.pdf>.
- *Construyendo una investigación empírica sobre alternativas a la detención: Percepciones de los solicitantes de asilo y refugiados en Toronto y Ginebra*, de Cathryn Costello y Esra Kaytaz, junio de 2013, PPLA/2013/02, disponible en inglés en:

³⁵ <http://www.refworld.org/detention.html>

<http://www.refworld.org/docid/51a6fec84.html>

- IDC, *Existen alternativas: Manual para la prevención de la detención innecesaria de migrantes*, 13 de mayo de 2011, ISBN 978-0-9871129-1-0, disponible en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8861.pdf?view=1>

- IDC, *Infancia cautiva: Introducción de un nuevo modelo para garantizar los derechos y la libertad de niños refugiados, solicitantes de asilo y migrantes irregulares afectados por la detención migratoria*, 2012, disponible en:

<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=510a60fa2>.

- IDC, *Juego de herramientas para consejeros jurídicos que trabajan con refugiados y solicitantes de asilo en lugares de detención*, 8 de diciembre de 2009, disponible en inglés en:

<http://idcoalition.org/idc-toolkit-for-legal-providers-working-with-refugees-and-asylum-seekers-in-places-of-detention/>

- APT y la Asamblea de Parlamentarios del Consejo de Europa (CoE), *Visitas a los centros de detención de migrantes: Guía para Parlamentarios*, septiembre de 2013, disponible en inglés en:

<http://www.apt.ch/en/resources/visiting-immigration-detention-centers-a-guide-for-parliamentarians-1/>