

PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN AMÉRICA LATINA:

40 Aniversario de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados

REPORTE

OCTUBRE 2024



A GLOBAL NGO NETWORK
FOR PRINCIPLED AND EFFECTIVE
HUMANITARIAN ACTION

Índice

Agradecimientos	2
Presentación de la Red Académica Latinoamericana Sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas.....	3
Resumen Ejecutivo	4
Introducción: Hacia un Plan de Acción Regional para la protección internacional	6
Metodología	7
La Declaración de Cartagena en el contexto de un ámbito de protección internacional en expansión.....	7
Área temática: Protección y Asistencia en Movimientos Mixtos	10
Retos en materia de admisión en el territorio e identificación de las personas necesitadas de protección internacional	10
La acogida y el papel de los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil.....	13
Acceso a los procedimientos de asilo: retos actuales	15
Área temática: Regularización y acceso a los derechos	19
Reconocimiento del estatuto de refugiado, protección complementaria y estatuto migratorio: ¿complementariedad o suplantación?	19
Avances y retrocesos en el acceso a derechos de la población desplazada en la región: trabajo, salud, educación	23
Experiencias de reasentamiento y vías complementarias de admisión.....	25
Área temática: Integración en las sociedades de acogida.....	28
Gobiernos nacionales y locales	28
Discriminación y xenofobia	29
Área temática: Desplazamiento y protección en caso de catástrofe	32
Evolución normativa en el ámbito de la protección de las víctimas de catástrofes naturales.....	32

Agradecimientos

Este documento se ha elaborado de forma colectiva. Los nombres de los participantes figuran por orden alfabético del país del que proceden:

Valeria Marcia Allo y María José Marcogliese (Argentina); Giuliana Redin, Paola Gersztein, Carolina de Abreu Batista Claro y Laura Madrid Sartoretto (Brasil); Tomás Pedro Greene Pinochet y Macarena Rodríguez (Chile); Mauricio Reyes Betancourt y Laura Ximena Pedraza Camacho (Colombia); Isabel Irene Montero (Costa Rica); María Helena Carbonell (Ecuador); Gabor Peter Gyulai (Hungría); Guillermo Luevano, Rafael Soler, Mario Lino y Luis Enrique González-Araiza (México); and Belitza Bermudez Portela (Venezuela).

Con la colaboración de:

Equipo ICVA-FM4 Paso Libre en México: Lina Gómez, Contacto Regional ICVA LATAM y Yael Leal, Asistente de Investigación en FM4 Paso Libre.

Las opiniones expresadas en este documento son las de los autores y no reflejan necesariamente las de las instituciones a las que pertenecen.

Presentación de la Red Académica Latinoamericana Sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas

La Red Académica Latinoamericana Sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas está formada por representantes del mundo académico de América Latina con amplia experiencia, actividad y conocimientos en el ámbito de la protección de solicitantes de asilo, personas refugiadas, desplazadas forzadas y apátridas.

La Red surgió de las relaciones de intercambio que los académicos de la región han venido manteniendo desde 2014, principalmente a través de las Conferencias Latinoamericanas sobre las Personas Refugiadas y Protección Internacional organizadas por el Comité Helsinki de Hungría y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Desde entonces, se han realizado ocho Conferencias, tanto presenciales (en Quito, Brasilia, Buenos Aires, Bogotá, Lima y Santiago de Chile) como virtuales donde se han intercambiado avances académicos y jurisprudenciales, investigaciones, estudios, hallazgos y críticas constructivas sobre protección internacional. Producto de la VII Conferencia se publicó el libro «Desplazamiento Forzado y Protección Internacional en América Latina en el 70 Aniversario de la Adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados».^[1]

El trabajo conjunto de los miembros de la Red ha contribuido a la realización de eventos académicos (cursos, seminarios, conferencias) así como a la producción de diversos estudios y trabajos como Recursos Administrativos y Judiciales en los procedimientos de asilo en América Latina ^[2] el Estudio sobre los Estatutos de Protección Internacional en América Latina ^[3] y la Guía Docente para la Elaboración de un Curso Introductorio sobre Derecho Internacional de las Personas Refugiadas.^[4]

En 2019, la Red presentó un [compromiso](#) de cara al I Foro Mundial sobre Refugiados (FGR). [La Carta de Santiago](#) fue redactada en octubre de 2019 por la Red y presenta compromisos en los cuatro ámbitos siguientes:

- Atender las necesidades inmediatas de las personas de interés;
- Realizar y difundir estudios integrales y multidisciplinarios sobre situaciones de desplazamiento forzado en las Américas;
- Fortalecer las capacidades nacionales en materia de protección internacional y acceso a los derechos de las personas de interés para dar respuestas adecuadas; y
- Facilitar la admisión de las personas de interés en la educación superior en los países de acogida.

Cada año, la Red informa al Equipo de Coordinación del Pacto Mundial para los Refugiados (GCR) del ACNUR sobre el estado de aplicación de los compromisos.^[5]

Recientemente se ha constituido formalmente la Red, con la aprobación de sus Estatutos y la formación de su primer Comité Directivo.

Como continuación de este trabajo de la Red, el pasado mes de septiembre se realizó una nueva reunión, esta vez bajo el auspicio de ICVA con miras a desarrollar un proceso consultivo en el año 2024, previo al evento conmemorativo del 40 Aniversario de la adopción de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Esta reunión tuvo lugar en la ciudad de Bogotá, Colombia, y contó con la participación de 18 miembros de la Red, en representación de 8 países latinoamericanos,

incluyendo los principales países receptores de población desplazada en la región, como México, Colombia, Chile y Ecuador.

Resumen Ejecutivo

La Red Académica Latinoamericana Sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas fue creada en 2014 y está integrada por representantes de profesores(as), investigadores(as) y abogados(as) latinoamericanos con amplio conocimiento, actividad y experiencia en el campo de la protección de personas refugiadas, solicitantes de asilo, refugiados, desplazados internos y apátridas, especialmente a través de clínicas jurídicas, ONG y trabajando directamente con gobiernos nacionales y locales dentro de nuestra región.

Nuestras reuniones anuales se han realizado desde la creación de la Red, hace 10 años, y en septiembre de 2023 nos reunimos en Bogotá con el objetivo de discutir específicamente los avances y desafíos de la aplicación de la Declaración de Cartagena en el marco de sus 40 años de existencia.

Por lo tanto, y dadas las complejidades de los movimientos migratorios en las Américas desde la adopción del Plan de Acción de Brasil, queremos contribuir en esta audiencia pública con recomendaciones específicas.

En términos generales, recomendamos:

Que los Estados:

1. Raise awareness and qualify officials involved in immigration control to identify people with international protection needs and other specific needs. 1. Sensibilicen y capaciten a los funcionarios que participan en el control de la inmigración para identificar a las personas con necesidades de protección internacional y otras necesidades específicas;
2. Implementen mecanismos alternativos a la detención de personas inmigrantes.
3. Establezcan protocolos y medidas de protección diferenciada en el caso de niños, niñas y adolescentes migrantes, en los que prevalezca el interés superior.
4. Garanticen el acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado en todos los casos que lo requieran.
5. Garanticen el acceso al procedimiento también a las personas que entran en el país a través de visados humanitarios, para que puedan obtener un estatuto jurídico acorde a su situación.
6. Establezcan o fortalezcan programas de defensa jurídica pública y gratuita que garanticen el cumplimiento de las obligaciones en materia de acceso a los procedimientos de asilo.
7. Activen las políticas públicas existentes para la población extranjera residente en el país, incorporándolas a los programas y planes existentes o, eventualmente, creando nuevos para garantizar sus derechos y protección.
8. Adopten una perspectiva interseccional para prevenir, mitigar y combatir los discursos y acciones discriminatorias contra las minorías migrantes, como las personas no blancas, las mujeres y la población LGBTQIAPN+.
9. Establezcan leyes y reglamentos que reconozcan y documenten a las personas desplazadas por desastres para que tengan acceso prioritario a la asistencia social y humanitaria con base en

las buenas prácticas ya establecidas en la región a través de leyes nacionales y subnacionales que los reconozcan como desplazados internos o como migrantes con visas humanitarias o incluso como refugiados.

Que la Academia:

10. Apoye a los Estados en la elaboración de protocolos y guías para la identificación de personas necesitadas de protección internacional;

11. Promueva el litigio estratégico y la consecuente creación de jurisprudencia local.

12. De a conocer los principios de Cartagena y su interpretación en la región.

13. Colabore con las autoridades nacionales en la elaboración de documentos para la interpretación de los términos de la definición ampliada de refugiado, a fin de asegurar una aplicación correcta, justa y homogénea.

14. Realice investigaciones científicas sobre los movimientos migratorios motivados por desastres para apoyar las políticas públicas y las legislaciones nacionales.

Que las Organizaciones Internacionales:

15. Incrementen la presencia y vigilancia en las zonas fronterizas para asegurar el cumplimiento por parte de los Estados de la correcta identificación y la garantía de no devolución de las personas necesitadas de protección.

16. Monitoreen el cumplimiento de los tratados internacionales y las legislaciones nacionales en materia de desplazamiento forzado por desastres, así como la efectividad del acceso a los derechos de la población afectada por desastres.

Introducción: Hacia un Plan de Acción Regional para la protección internacional

A principios de la década de 1980, los conflictos internos de El Salvador, Guatemala y Nicaragua desplazaron a miles de personas de sus lugares de origen. La creciente preocupación por la estabilidad, la seguridad y la situación de las personas refugiadas llevó a la adopción de un documento que acabaría convirtiéndose en una de las principales fuentes jurídicas del derecho regional: la Declaración de Cartagena sobre las personas Refugiadas. A pesar de ser un documento no vinculante, la Declaración de Cartagena es sin duda uno de los instrumentos más importantes del derecho internacional de las personas refugiadas. Aunque su contribución va más allá de la llamada definición ampliada, es precisamente la introducción de un concepto más amplio del término refugiado/a lo que ha hecho que éste goce de un mayor reconocimiento.

Cada diez años, para conmemorar la adopción de la Declaración de Cartagena, los países de América Latina y el Caribe adoptaron nuevas Declaraciones y, desde 2004, también elaboraron Planes de Acción, tras procesos consultivos, que constituyeron hojas de ruta para fortalecer la protección en los años siguientes. El Plan de Acción de México de 2004 y el de Brasil de 2014 sirvieron para reafirmar compromisos, establecer programas concretos de protección e involucrar a otros actores, como la sociedad civil y la academia.

En los años transcurridos desde la adopción en 2014 de la Declaración y Plan de Acción de Brasil (PAB), en América Latina se han producido cambios significativos relacionados con la dinámica regional del desplazamiento forzado. El recrudecimiento de la violencia en Centroamérica y México, el deterioro de la situación institucional, social y humanitaria en Haití y, muy especialmente, el desplazamiento masivo de personas venezolanas, han planteado a la región inmensos desafíos.

Desde mediados de la década de 2010, la región ha sido testigo de respuestas desarticuladas a las personas desplazadas entre los Estados, e incluso dentro de los propios Estados en diferentes momentos: algunos solidarios y de mentalidad abierta, otros cada vez más restrictivos; algunos dentro de marcos normativos establecidos, mientras que otros innovadores y creativos.

Por otro lado, algunos programas son más limitados en escala e impacto, como los programas de repatriación voluntaria o el reasentamiento solidario. Además, algunas de las cuestiones que protagonizaron los debates durante el proceso consultivo de 2014 previo a la adopción del PAB siguen siendo un reto, especialmente en un contexto de movimientos mixtos a gran escala: mejora de la calidad de los sistemas de asilo, fronteras seguras, integración local.

El propósito de la consulta fue reflexionar sobre estos desafíos, destacando las buenas prácticas y delineando las brechas identificadas, a fin de proponer acciones para el futuro. Asimismo, se buscó elaborar un documento que reflexione sobre la conmemoración de la adopción de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (en adelante, Declaración de Cartagena) y formule recomendaciones para su implementación en la región.

La consulta abordó cuatro áreas temáticas principales: protección y asistencia en movimientos mixtos; regularización y acceso a los derechos; integración en las sociedades de acogida; y desplazamiento y protección en caso de catástrofe. Dentro de cada área temática se celebraron varias sesiones temáticas. En total, se celebraron una conferencia introductoria y nueve sesiones temáticas de debate.

Metodología

El encuentro comenzó con una sesión magistral a cargo de Gábor Gyulai, del Comité Helsinki de Hungría, sobre el significado de la Declaración de Cartagena en un ámbito de expansión de la protección. Esta sesión buscó enmarcar el evento con una reflexión histórica en relación con el alcance y las limitaciones del régimen de protección internacional en el mundo actual.

El resto de las sesiones siguieron un formato de taller para fomentar la participación, la interactividad, el intercambio y el debate. Cada sesión contó con un/a coordinador/a que hizo una introducción al tema, y los/as participantes tuvieron la oportunidad de presentar diferentes situaciones, hacer observaciones y comentarios, y generar así un debate enriquecido por la diversidad de puntos de vista y perspectivas.

Se pidió a los/as participantes que preparasen, para cada país, una ficha informativa con sus observaciones más relevantes, así como referencias a bibliografía académica pertinente, normativa recientemente adoptada, información estadística y cualquier otra información que considerasen pertinente.

Tras el evento, los/as coordinadores de cada mesa redonda, basándose en las presentaciones realizadas, la transcripción de los debates y las fichas de los países, elaboraron el informe de cada una de las mesas redondas que dio lugar al presente documento.

La Declaración de Cartagena en el contexto de un ámbito de protección internacional en expansión

Para evaluar la contribución de la Declaración de Cartagena a la región y al mundo, es importante comprender la evolución histórica del asilo y del régimen internacional de protección de las personas refugiadas.

El asilo tiene sus raíces en la protección otorgada por un Estado a una persona que se encuentra fuera de su país de origen y que no puede regresar a su país donde puede sufrir daños graves. Este concepto era originalmente discrecional y carecía de un marco internacional, con la excepción de América Latina que lo tiene desde finales del siglo XIX. El sistema latinoamericano de asilo diplomático y territorial es un conjunto de normas regionales, en su mayoría anteriores a la adopción de instrumentos internacionales de protección de las personas refugiadas: Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1889); Convención sobre Asilo (La Habana, 1928); Convención sobre Asilo Político (Montevideo, 1933); Tratado sobre Asilo y Refugio Políticos (Montevideo, 1939); Tratado de Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1940); Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954); Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954); y Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954).

Durante el periodo comprendido entre la Primera y la Segunda Guerra Mundial, la protección de los refugiados se identificó como una tarea de la comunidad internacional. Así, surgieron instrumentos internacionales específicos para abordar situaciones y grupos nacionales demarcados. Lo común de estas experiencias fue la falta de protección estatal para aquellos/as a quienes la comunidad internacional decide proteger. Estas experiencias establecían ciertas normas de trato, el reconocimiento de un estatuto jurídico, la concesión de documentos de identidad y de viaje. Sin embargo, no se reconocía una definición universal, la activación de los mecanismos de protección era reactiva (no proactiva) y su naturaleza era excluyente.

Con la adopción de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se estableció una definición universal para las personas refugiadas que marcó un hito en la protección internacional. Este estatuto es universal, vinculante y ampliamente ratificado por los Estados¹. Establece normas fundamentales para garantizar la seguridad y los derechos de las personas refugiadas, creando así una sólida estructura jurídica internacional para hacer frente a las crisis de desplazamiento forzado transfronterizo.

A pesar de su importancia, la Convención de 1951 tenía limitaciones geográficas, temporales y conceptuales. Las dos primeras se resolvieron con la adopción del Protocolo de 1967. Sin embargo, la limitación conceptual persiste hasta nuestros días. Hoy en día, el reto conceptual radica en la definición precisa de a quién se considera persona refugiada. La dinámica de los desplazamientos forzosos ha evolucionado y se ha vuelto más compleja. Situaciones como las catástrofes medioambientales y la violencia generalizada plantean dudas sobre si estas personas se ajustan a la definición clásica de persona refugiada².

Es cierto que la Convención se ha adaptado para dar cabida a otras formas de persecución, por ejemplo, y ha sido lo suficientemente flexible como para abarcar a un mayor número de personas necesitadas de protección, incluida la situación particular de las mujeres en determinados contextos, las víctimas de la violencia de género, las víctimas del delito de trata de seres humanos, los niños, niñas y adolescentes que huyen porque se han violado sus derechos específicos de edad, y las personas con orientación sexual, identidad de género, expresión de género y características sexuales diversas (SOGIESC), entre otras.

A lo largo de los años, la dinámica de los desplazamientos llevó a la adopción de extensiones que podrían calificarse de «colectivistas» en la medida en que pretenden ampliar el marco de protección de forma colectiva a quienes huyen de agresiones externas o de graves perturbaciones del orden público (como se establece en la Convención de la OUA de 1969 que regula los aspectos específicos de los problemas de las personas refugiadas en África (art. 1 (2)),³ o por violencia generalizada, disturbios internos, agresión extranjera, violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que perturben gravemente el orden público, como se concluye en la Declaración de Cartagena (art. III (3)).

Hacia finales del siglo XX, surgió el concepto de protección temporal para ofrecer protección a las personas refugiadas a los que no se concedía el estatuto de refugio. Según el ACNUR, se trata de «protección de carácter provisional (...) a grupos de personas sin llevar a cabo procedimientos individuales de determinación del estatuto de refugiado, cuando se espera que sus necesidades de protección sean de corta duración⁴». Sin embargo, la experiencia indica que esta protección provisional depende claramente de una decisión política y que se prolonga en el tiempo, perdiendo su carácter provisional y temporal.

Otro concepto surge paralelamente y es el de protección complementaria. Se trata de un concepto turbio, sin definición internacional, que es utilizado a modo de comodín para denominar diversas acciones que los Estados adoptan para determinados colectivos o en determinadas situaciones.

¹ A nivel mundial, está ampliamente ratificado, pero hay ciertas regiones, como Asia, donde la adhesión sigue siendo escasa. También hay muchos Estados que se están retirando (Sudáfrica) y otros que plantean reservas al respecto.

² <https://www.unhcr.org/media/unhcr-note-climate-change-international-refugee-law-and-unhcrs-mandate-dec-2023>

³ Disponible en <https://www.refworld.org/legal/agreements/oau/1969/en/13572>

⁴ ACNUR, El Plan de Diez Puntos en Acción. Glosario. Disponible en <https://www.acnur.org/es-es/sites/es-es/files/legacy-pdf/5c59cfe44.pdf>

Recapitulando, el cuadro de los regímenes de protección incluye un núcleo duro constituido por el estatuto de refugiado que surge de la Convención de 1951 pero, a su vez, cual anillos concéntricos, otros regímenes como el estatuto de refugiado ampliado que surge de la Convención de la OUA o de la Declaración de Cartagena, los regímenes de protección temporal y la protección complementaria.

Sin embargo, existen otras protecciones internacionales más allá del concepto de refugiado.

El Derecho internacional incluye obligaciones de no devolución para los Estados en determinadas situaciones. En ocasiones, estas obligaciones son absolutas cuando se basan en un riesgo (de muerte, tortura, desaparición forzada, por ejemplo). En otras ocasiones, estas obligaciones no son absolutas, aunque se basen en un riesgo (intromisión en la vida privada, por ejemplo). Pero hay obligaciones basadas principalmente en una situación específica de vulnerabilidad, como por ejemplo en el caso de los niños no acompañados o los apátridas.

En resumen, el estatuto de refugiado derivado de la convención de 1951 y su protocolo de 1967 sigue siendo válido y pertinente, su protección se ha ampliado, pero sigue siendo insuficiente.

En este contexto, ¿qué impacto ha tenido Cartagena a escala mundial? La Declaración de Cartagena tiene una relevancia mundial fundamental, ya que marcó un punto de inflexión en la percepción y protección de los refugiados. Esta histórica Declaración puso de manifiesto que la definición de 1951 era insuficiente para abordar las complejidades del desplazamiento forzado. Al reconocer que los agentes perseguidores pueden ser no estatales y al ampliar la definición de refugiado para incluir a otros grupos vulnerables, Cartagena estableció una norma de protección internacional más amplia y humana. En cierto punto, también supuso la victoria del «derecho indicativo»: un instrumento regional no vinculante que consigue convertirse en consuetudinario y contribuir a la evolución del derecho internacional.

Sin embargo, a pesar de los avances aportados por la Declaración de Cartagena, persisten importantes retos en materia de protección internacional::

- Aplicación incoherente por los Estados;
- Limitaciones de las definiciones de refugiado;
- Cambios en la dinámica del desplazamiento forzoso, incluidas las crisis climáticas y los nuevos conflictos; y
- Falta de voluntad y cooperación entre los Estados.

Por ello, este acto tratará de abordar estos y otros retos de la protección en la región.

Área temática: Protección y Asistencia en Movimientos Mixtos

Retos en materia de admisión en el territorio e identificación de las personas necesitadas de protección internacional

El artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁵ consagra el derecho de toda persona a solicitar asilo (nº 7) y el derecho a no ser expulsada o devuelta a otro país donde su vida o su libertad corran peligro (nº 8). El ejercicio efectivo de estos derechos exige que los Estados de acogida puedan identificar, a su llegada, a las personas que necesitan protección internacional. Esto facilita la admisión de estas personas en el territorio con el fin de derivarlas a las instituciones adecuadas, para que éstas, a su vez, activen los mecanismos de acompañamiento, atención y reconocimiento de derechos más apropiados para cada caso.

Este deber de los Estados adquiere especial relevancia en el contexto de los desplazamientos mixtos y a gran escala, en los que es esencial distinguir entre los distintos perfiles de las personas que se desplazan de un país a otro, ya que cada uno de ellos tiene necesidades diferentes que deben abordarse y satisfacerse de forma diferenciada.

Para ello, el ACNUR promueve el uso de mecanismos de «identificación y remisión» «como un proceso no vinculante que precede a cualquier procedimiento formal de determinación del estatuto, y cuyo objetivo es identificar las necesidades y diferenciar entre categorías de personas que viajan como parte de movimientos mixtos, lo antes posible tras su llegada al Estado de acogida. (...) «Es importante destacar que los procesos de identificación y remisión suelen ser provisionales, sujetos a una reevaluación posterior, y no deben incluir una determinación sustantiva de las necesidades de protección de los refugiados u otros asuntos de estatuto legal»^[6]

El ACNUR ha enumerado algunos de los elementos básicos de estos mecanismos: «proporcionar información a los recién llegados, recabar datos mediante cuestionarios y entrevistas informales, establecer un perfil preliminar de cada persona y asesorar y remitir a las personas a las autoridades, servicios o procedimientos que mejor respondan a sus necesidades y gestionen sus caso».^[7]

La puesta en marcha de mecanismos de identificación y remisión plantea diferentes retos a los Estados. Su dificultad puede venir determinada tanto por la complejidad de las circunstancias en las que se producen los flujos de personas que pretenden entrar en el país como por la falta de recursos disponibles^[8] Estos factores pueden hacer que, por ejemplo, en un punto de entrada determinado no existan instalaciones adecuadas ni personal formado y suficiente para atender las necesidades de un gran número de personas que, además, se ven afectadas por condiciones climatológicas adversas o por la violencia u otras violaciones a las que hayan tenido que enfrentarse a lo largo del camino.

Aunque los procesos de identificación y remisión pueden ser llevados a cabo por funcionarios del Estado que trabajan en las fronteras o puertos de entrada, que tienen la responsabilidad de establecer el primer contacto con las personas que llegan al país, en otros casos pueden ser entregados a expertos de organizaciones internacionales o no gubernamentales en virtud de acuerdos celebrados especialmente para este fin.^[9]

⁵ Organización de los Estados Americanos (OEA), Convención Americana sobre Derechos Humanos, "Pacto de San José", Costa Rica, 22 de noviembre de 1969, <https://www.refworld.org/legal/agreements/oas/1969/en/20081> [consultado el 24 de julio de 2024]

En el primer caso, la puesta en marcha de estos mecanismos puede verse dificultada por la falta de normativas que les otorguen competencias específicas para su despliegue, o de protocolos que detallen la forma en que los funcionarios deben orientar sus actuaciones.

La mesa redonda abordó a continuación la existencia de estos mecanismos de identificación y remisión y su eficacia en la región.

A nivel general, muchas legislaciones de la región relativas a la entrada de personas en el territorio nacional se centran principalmente en satisfacer objetivos de control migratorio, como el cumplimiento de requisitos documentales para la entrada en el país. Si bien en muchos casos existen normas que permiten el ingreso de extranjeros por razones humanitarias o que aplican el principio de no sanción por ingreso irregular a quienes buscan protección internacional, persiste un enfoque de seguridad interna en la frontera que impide la recepción de posibles requerimientos especiales o de protección y, en cambio, se apresura a sancionar las violaciones a las normas migratorias, sin considerar la posibilidad de violar, por ejemplo, el principio de no devolución.

En Chile, por ejemplo, los artículos 26 y 27 de la Ley nº 20.430⁶, sobre protección de los refugiados, reconocen el derecho de acceso al territorio de las personas solicitantes de asilo para presentar sus solicitudes. Sin embargo, en la práctica, si las personas extranjeras no cuentan con documentos de viaje (pasaporte o cédula de identidad en el caso de los países con los que existe convenio), o visa consular, se les impide el ingreso al territorio. En estos casos, cuando el ingreso se realiza a través de medios de transporte internacionales, es la empresa de transporte la que, en virtud de la normativa chilena, les impide el embarque. A su vez, no existen normas, instituciones o mecanismos de ningún tipo que permitan la identificación por parte de los agentes del Estado de las personas necesitadas de protección internacional.

Asimismo, Costa Rica se siguen los lineamientos de ingreso para las personas extranjeras según lo establecido en la Ley General de Migración y Extranjería. Si la entrada no se ajusta a estas directrices, se procede a la deportación. Debido al gran número de migrantes que ingresan al país, aquellas personas que necesitan protección internacional se vuelven difíciles de identificar y, por lo tanto, de aplicar un procedimiento expedito a su solicitud de refugio, quedando atrapadas en la burocracia estatal.

En Brasil, por otro lado, existe una visión securitizada, una postura velada de criminalización de las personas migrantes o solicitantes de asilo en el control fronterizo, que es particularmente evidente en los aeropuertos. Sin embargo, hay algunas excepciones, como los niños, niñas y adolescentes, acompañados o no.^[10] Los protocolos de atención a esta población son prioritarios y activan una red de instituciones de atención formada por organismos públicos, sociedad civil y organizaciones internacionales. Del mismo modo, Brasil cuenta con protocolos para identificar y proteger a otras personas vulnerables, como mujeres y víctimas del delito de trata de personas.^[11]

En México, no existen procedimientos reales para identificar a las personas que necesitan protección internacional en la frontera. Básicamente, la identificación se realiza en los albergues.

Por otro lado, también es posible constatar que los Estados invierten escasos o insuficientes recursos en desarrollar capacidades de acogida adecuadas para las personas que llegan a sus territorios en condición de vulnerabilidad y que pueden necesitar acceder a procedimientos de protección internacional, ya que tales objetivos no son prioritarios para ellos. Muchas veces la

⁶ Republic of Chile, Law 20.430, Establishes Provisions on Protection of Refugees. Disp: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1012435>

inversión de estos recursos es tardía, con el resultado de que muchas personas no reciben una acogida adecuada a sus necesidades de protección.

En Ecuador, por su parte, se ha desarrollado un interesante proceso para fortalecer la capacidad de atención a las personas necesitadas de protección internacional. Sin embargo, la alta rotación de funcionarios en las diferentes instituciones públicas es también un problema importante. Desde hace dos años, la situación de seguridad que enfrenta el país también ha afectado el ingreso de personas al territorio. Las principales zonas de entrada al país se encuentran bajo estado de excepción. Esto significa la participación y/o presencia de las Fuerzas Armadas y no sólo de la Policía Nacional.^[12] La capacitación en identificación es crucial en este contexto.

La sensibilización y la capacitación deben ser parte de un conjunto más amplio de medidas de política migratoria y de asilo. En Colombia, existen sentencias de la Corte Constitucional que indican que la admisión en el territorio debe tener en cuenta la capacidad institucional (en términos de presupuesto, alcance operativo, talento humano, presencia territorial, capacidad técnica en la aplicación de enfoques basados en derechos) de las entidades encargadas del control fronterizo.^[13] Sin embargo, las arbitrariedades en las acciones de control migratorio son comunes y gravosas, el régimen sancionatorio en materia migratoria se aplica sin advertir criterios diferenciales de intervención que permitan dar prevalencia a los lineamientos de la política migratoria integral definidos por la Ley Marco 2136 de 2021,^[14] como la unidad familiar.

En este contexto, la mayor parte del flujo venezolano sigue entrando por pasos fronterizos irregulares, lo que impide la correcta identificación de las personas necesitadas de protección internacional. El hecho de que quienes no ingresen regularmente a partir de mayo de 2022 no tendrán acceso al Estatus de Protección Temporal hace extremadamente vulnerable a gran parte de la población, al tiempo que empuja a personas que podrían no requerir protección al sistema de asilo como única vía para regularizar su situación migratoria, congestionando innecesariamente tanto a las autoridades como a la asistencia legal y humanitaria que acompaña el proceso.

Es importante mencionar que muchas personas que se desplazan de un país a otro no se identifican por sí mismas con ningún grupo en particular, y mucho menos con aquellos que pueden necesitar protección internacional. Por ello, es deseable que quienes deban poner en marcha los mecanismos de identificación y derivación actúen de forma proactiva y dispongan de las herramientas adecuadas para atender los casos de personas que requieran orientación y derivación a procedimientos de protección, aunque ellas mismas no lo soliciten expresamente.

Por último, cabe señalar que el ACNUR ha elaborado un documento práctico que puede ser útil para los Estados que deseen aplicar estos mecanismos de identificación y remisión, el Plan de Acción de 10 Puntos.^[15]

Recomendaciones:

A la Academia

- Apoyar a los Estados en el desarrollo de protocolos y directrices para la identificación de personas necesitadas de protección internacional.

A los Estados

- Sensibilizar y formar a los funcionarios implicados en el control migratorio para identificar a las personas necesitadas de protección internacional y otras necesidades específicas.
- Desarrollar protocolos de actuación para que los funcionarios de fronteras garanticen el acceso a los territorios con el fin de solicitar protección internacional, incluso cuando las personas carezcan de la documentación y los visados necesarios, o cuando se produzcan cierres fronterizos por cuestiones de seguridad o sanitarias.

A las Organizaciones Internacionales

- Increase presence and monitoring in border areas in order to ensure compliance by States with proper identification and the guarantee of non-refoulement of

La acogida y el papel de los Estados, las organizaciones internacionales y las organizaciones de la sociedad civil

Respecto al rol que juegan los Estados de la región latinoamericana en la implementación de la Declaración de Cartagena, la consulta dejó claro que en esta región los factores geopolíticos son determinantes en la gestión migratoria y la protección internacional. Un claro ejemplo es el caso de México, cuya legislación interna incluye la definición clásica ^[16] de refugiado establecida en la Convención de 1951 y su protocolo de 1967, así como la definición regional ^[17] establecida en la Declaración de Cartagena de 1984.

Sin embargo, organizaciones de la sociedad civil y algunas universidades de este país han señalado que las resoluciones emitidas por la Comisión Mexicana de Ayuda al Refugiado (COMAR) que reconocen el ejercicio del derecho de asilo o el otorgamiento de protección internacional, en el caso de la definición regional señalada en la fracción II del artículo 13 de la LRAPPC⁷ -por sus siglas en español- (violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público), la causal se aplica de manera discriminatoria e ilegal, convirtiéndose en un mecanismo de protección exclusivo y parcial, que sólo se utiliza en un selecto grupo de casos con una argumentación mal formulada, en los que, por razones desconocidas, la COMAR ha considerado que deben ser los únicos beneficiarios de dicha protección ^[18].

En el caso de Brasil, la aplicación de la definición de Cartagena también es problemática. Se observó que, en el caso de la diáspora haitiana en la segunda década del siglo XXI, la posición del Representante del ACNUR en el país en aquel momento influyó en la decisión del gobierno

⁷ Republic of Chile, Law 20.430, Establishes Provisions on Protection of Refugees. Disp: <https://www.bcn.cl/leychile/navegar?idNorma=1012435>

brasileño de no aplicar esta definición a esta diáspora migratoria. Por otro lado, en lo que respecta a la postura adoptada con la diáspora venezolana, el Estado brasileño no tenía la posición de proporcionar una solución duradera, ya que los agentes de migración sólo concedían la residencia migratoria temporal, negando el estatuto de refugiado a esta población. Si no hay voluntad política, no se puede aplicar la definición ampliada de Cartagena.

En el caso colombiano, la respuesta al flujo venezolano generó redes de trabajo que permitieron, con recursos limitados, monitorear y coordinar muchas de las labores de los operadores humanitarios en el terreno. La Plataforma de Coordinación Interagencial para Refugiados y Migrantes (R4V) ^[19] es quizás la organización más sólida que logró coordinar los esfuerzos de todos los operadores humanitarios articulando un plan de respuesta, que en todo caso se ve desbordado tanto por los limitados recursos disponibles dada la magnitud del flujo venezolano como por la masiva presencia de personas migrantes en la provincia del Darién en Panamá.

En cuanto al caso argentino, se señaló que el ACNUR y la OIM establecieron oficinas de acogida en el norte del país (en las provincias de Salta y Jujuy). Se sugirió una mayor participación de la sociedad civil, de las agencias socias del ACNUR y de otros organismos públicos.

Mientras tanto, en Costa Rica, se señaló que cuenta con una política migratoria que hace hincapié en la «migración ordenada», tal y como establece la Ley General de Migración y Extranjería, abogando por la regularización del mayor número posible de personas o porque éstas continúen su trayecto. Asimismo, la presencia de las oficinas locales de organismos internacionales tiene la tarea de procurar la regularización migratoria de la población extranjera, al tiempo que brindan acompañamiento en programas humanitarios a la población refugiada. Y al igual que en otros estados de la región, en muchos casos, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) se convierten en la principal red de apoyo para la población extranjera, brindando asesoría en trámites migratorios o implementando programas humanitarios para la población refugiada o con enfoque de vulnerabilidad.

Por otro lado, con respecto al papel que están jugando los organismos internacionales, podemos señalar que en los países donde la Red Académica Latinoamericana Sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (LAREF) tiene presencia a través de sus miembros académicos, se observa que una de las principales actividades del ACNUR en la región es el fortalecimiento de capacidades de los actores (gobiernos y sociedad civil) que brindan asistencia humanitaria a las personas sujetas de protección internacional.

Ejemplo de ello es el caso mexicano, a través del involucramiento del ACNUR con universidades públicas y privadas, así como con organizaciones de la sociedad civil, se busca fortalecer las capacidades de ambas en la asistencia jurídica de la población sujeta de protección internacional. Esto se logra a través del establecimiento de Clínicas Jurídicas Universitarias y en los albergues que brindan asistencia humanitaria. Se mencionó el caso específico de la Universidad Autónoma de San Luis Potosí, ubicada en ese mismo Estado, y de la organización no gubernamental Dignidad y Justicia en el Camino A.C. «FM4 Paso Libre» ubicada en el Estado de Jalisco, quienes de manera conjunta y con el apoyo financiero del ACNUR, llevaron a cabo el establecimiento de espacios de asistencia jurídica para esta población en ambos estados de la República Mexicana. Se comentó en este foro que las OSC's en el país (albergues, casas, comedores y centros de atención humanitaria) son en realidad las que apoyan la atención a las personas solicitantes de protección internacional, aun cuando han tratado de ser cooptadas o asfixiadas por algunos gobiernos locales en México.

En el caso venezolano, se señaló la importancia del trabajo conjunto de actores públicos e intergubernamentales para generar respuestas mixtas para la integración y reintegración local, así como para el desarrollo en situaciones donde las personas refugiadas enfrentan los mismos desafíos que la población local. Además de la importancia de fortalecer a las OSC (financiación y

Recomendaciones:

A los Estados

- Desarrollar herramientas para la identificación de necesidades específicas de protección y protocolos para la atención de esta población.
- Implementar mecanismos alternativos a la detención migratoria.
- Garantizar la no detención de niños, niñas y adolescentes migrantes.
- Establecer protocolos y medidas de protección diferenciada para niñas, niños y adolescentes migrantes, en los que prime el interés superior de la niñez.

A la Academia

- Fomentar el trabajo colaborativo entre organizaciones de la sociedad civil y espacios académicos de manera horizontal, evitando en todo momento el extractivismo académico.

desarrollo de capacidades) que llevan a cabo acciones humanitarias hacia esta población.

La sesión concluyó señalando que la amplitud y generosidad de los principios de Cartagena han permitido a los Estados cierta libertad en su aplicación, lo que puede dar lugar a interpretaciones variadas y, en algunos casos, restrictivas.

Acceso a los procedimientos de asilo: retos actuales

El derecho a solicitar asilo lleva implícito el derecho a acceder a un procedimiento justo y eficaz para determinar de forma individual las necesidades de protección internacional del solicitante de asilo. Negar el acceso a los procedimientos de asilo es contrario a las obligaciones internacionales. Sin embargo, a nivel mundial, este acceso es cada vez más limitado.

La mesa abordó los desafíos que se identifican a nivel regional en términos de acceso a los procedimientos de determinación del estatuto de refugiado. Aunque las solicitudes de estatuto de refugiado han aumentado exponencialmente en la región en los últimos diez años, este aumento no ha ido acompañado de un incremento de la movilidad de las personas necesitadas de protección internacional. En parte, el bajo número de solicitudes puede estar relacionado con las dificultades que encuentran las personas para acceder a los procedimientos. Especialmente en los últimos cinco años, las barreras para acceder a los procedimientos de asilo se han hecho evidentes en muchos de los principales países que reciben a desplazados de distintos países de la región. Algunas son legales (o intentan serlo, ya que existen varios borradores de normativas en los distintos países en este sentido), pero en otros casos se trata de prácticas estatales que no cristalizan en normativas.

En cuanto a las barreras legales, algunos de los países de la región imponen plazos cortos para formalizar una solicitud de protección internacional a la entrada en el territorio. Estos plazos varían entre 5 días hábiles (El Salvador), 15 días (República Dominicana), 30 días (México y Perú) o 90 días (Bolivia y Ecuador). En México, por ejemplo, la identificación de las personas que requieren protección internacional no se lleva a cabo de forma eficiente. Existe un plazo de 30 días para que las personas presenten su solicitud, pero este periodo suele transcurrir sin que las personas sean conscientes de este derecho.

En otros países se intenta restringir legalmente el acceso en los casos en que las autoridades consideran que las solicitudes son manifiestamente infundadas (Chile).

El acceso irregular al territorio de un Estado se está convirtiendo en algunos países en una restricción para acceder al procedimiento. En Argentina, por ejemplo, durante la pandemia, se registraron casos en los que, en respuesta a una solicitud de estatuto de refugiado, las autoridades iniciaron procedimientos administrativos sancionadores por entrada irregular en lugar de un procedimiento de asilo, a pesar de que las personas afectadas manifestaron su voluntad de iniciar dicho procedimiento. En Chile, las personas que entran irregularmente deben hacer una «declaración voluntaria de entrada clandestina» a la Policía de Investigaciones como requisito previo para iniciar el procedimiento. En la actualidad, la entrada clandestina no constituye un delito penal en Chile.

La exigencia de documentación de identidad o que acredite vínculos filiales para la presentación de una solicitud de asilo es preocupante en muchos países. Esto es especialmente preocupante en el caso de los niños y las niñas venezolanos/as, que carecen de documentación hasta los 9 años, y no existen mecanismos para superar esta situación (o los mecanismos son lentos e ineficaces).

Sin embargo, más allá de las barreras jurídicas, *las prácticas estatales* son especialmente preocupantes. Algunas tienen que ver con el aspecto eminentemente práctico del acceso: la existencia de un sistema electrónico de citas para formalizar a través de complejos formularios y sin instancias de asistencia para quienes se encuentran limitados para hacerlo (Colombia); cuando las citas para formalizar son escasas, la existencia de un «negocio» de venta de citas por parte de personas inescrupulosas que se aprovechan de la vulnerabilidad de la población solicitante de protección (Costa Rica); la obligación de acudir a las oficinas de la autoridad de asilo exclusivamente en la capital del país (Costa Rica); las largas citaciones para formalizar la solicitud (Argentina), o la imposición de retenciones migratorias en las que es muy difícil expresar la voluntad de buscar protección (México). En otros casos, las barreras prácticas están relacionadas con un *análisis previo de elegibilidad* basado en el contenido de las solicitudes: la realización de entrevistas de preadmisibilidad para el procedimiento de asilo en las que, a partir de una breve entrevista y sin las debidas garantías, se comunica informalmente a la persona que su caso no es susceptible de protección internacional (Chile).

Al mismo tiempo, existen mecanismos más sutiles que disuaden a las personas de formalizar una solicitud de protección internacional. La existencia de *alternativas migratorias* más endebles en términos de protección, pero de más rápido acceso (como la residencia para nacionales del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) en Argentina, o el Permiso Temporal de Protección en Colombia) y que, en ocasiones, permiten acceder a mayores derechos que los ofrecidos a los solicitantes (como el derecho a trabajar formalmente, o a entrar y salir del territorio, como en Colombia) son un ejemplo de ello. Por otro lado, *las enormes demoras en la resolución* de las solicitudes disuaden a las personas de intentar regularizar su situación legal a través del asilo. En

el caso de Argentina, por ejemplo, las estadísticas muestran que se resuelven muy pocas peticiones en relación con las que se inician y las que están pendientes.

En Brasil, con los decretos de cierre de fronteras durante la pandemia de COVID-19, se suspendió la tramitación de las solicitudes de asilo, y un gran número de ellas siguen pendientes de análisis. Además, las autoridades parecen más abocadas por resolver los casos por cuestiones formales (falta de ímpetu por parte del solicitante) que por el fondo de la solicitud. En Argentina, del total de casos resueltos en 2022, el 51% corresponde a casos en los que la persona retiró su solicitud y el 34% al expediente por falta de actividad por parte del solicitante. Asimismo, de las 41.297 solicitudes resueltas en Brasil durante 2022, el 85% (35.099) corresponden a extinción o archivo del proceso ^[20]

Por último, las *bajísimas tasas de reconocimiento* disuaden a las personas de solicitar el estatuto de refugiado. Por ejemplo, entre 2018 y 2022, en Argentina, solo 840 solicitudes fueron resueltas favorablemente de las 10.515 que se presentaron en el período ^[21]; en Chile, entre 2010 y 2022, de un total de 26.985 solicitudes, solo 714 han sido aceptadas, lo que equivale a solo el 3%.^[22]

La clave de lo anterior ha sido contar con una defensa especializada que actúa bajo un enfoque de litigio estratégico y un Poder Judicial independiente. Esto es visto como una buena práctica y un modelo que puede ser replicado en otros países de la región.

Los/as participantes advirtieron de la falta de voluntad política para reforzar los sistemas nacionales de asilo. En la mayoría de los países de la región, los sistemas de asilo están sobrecargados, carecen de recursos suficientes y la capacidad para tramitar las solicitudes es claramente limitada. En lugar de crear instituciones fuertes, las autoridades optan por establecer mecanismos que limitan el acceso a los sistemas. En el caso de Colombia, por ejemplo, el acceso a los procedimientos de asilo está completamente paralizado por la falta de capacidad administrativa de la autoridad de asilo (el Ministerio de Asuntos Exteriores) para gestionar el volumen de solicitudes y, dentro del propio procedimiento, tampoco hay capacidad para activar rutas y procedimientos diferenciados que permitan identificar y responder rápidamente a la situación de las personas necesitadas de protección. De igual forma, en México, la capacidad de la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR) es muy limitada, a lo que se suman las restricciones presupuestales que han tenido como propósito debilitarla.

También funciona como una barrera de facto porque las autoridades creen que muchos de los flujos actuales no corresponden en realidad a solicitantes de asilo, sino que ven en este procedimiento sólo una posibilidad de regularizar su situación jurídica en un país determinado.

Recomendaciones

A los Estados

- Garantizar el acceso al procedimiento también a las personas que entren en el país a través de visados humanitarios, para que puedan obtener un estatuto jurídico acorde con su situación.
- Establecer o reforzar, donde ya existan, programas públicos y gratuitos de defensa jurídica para garantizar el cumplimiento de las obligaciones relativas al acceso a los procedimientos de asilo al acceso a los procedimientos de asilo.

A la Academia

- Contribuir al debate jurídico sobre el acceso al procedimiento de determinación de las necesidades de protección internacional en los casos en que se presume que se trata de solicitudes manifiestamente infundadas.

A la Academia y las Organizaciones Internacionales

- Colaborar con las autoridades competentes en materia de asilo para garantizar procedimientos eficaces y de calidad que permitan un rápido triaje de los casos, a fin de tramitar las solicitudes por canales diferenciados y garantizar una rápida identificación y resolución.

Área temática: Regularización y acceso a los derechos

Reconocimiento del estatuto de refugiado, protección complementaria y estatuto migratorio: ¿complementariedad o suplantación?

La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 se adoptó originalmente para proteger a los refugiados europeos de la Segunda Guerra Mundial, pero desde el Protocolo de 1967 se amplió su ámbito de aplicación para incluir a las personas que huían de otras situaciones. Aun así, muchas personas necesitadas de protección internacional quedan fuera de los límites de la definición de persona refugiada. En algunas regiones, como África y América Latina, se han adoptado definiciones ampliadas del término refugiado. En esta última, la definición propuesta por la Declaración de Cartagena se ha incorporado -en algunos casos con matices- a la legislación nacional de la mayoría de los países. A pesar de estas ampliaciones, hay personas que no son consideradas refugiadas según las definiciones clásica y ampliada, pero que corren el riesgo de que se violen sus derechos humanos fundamentales si regresan a sus países. Para hacer frente a estas situaciones, los Estados han adoptado desde principios de la década de 2000 mecanismos complementarios de protección que impiden la devolución de determinadas categorías de personas al tiempo que les conceden ciertos derechos. Sin embargo, la aplicación de estos instrumentos es incoherente, lo que crea inseguridad jurídica. A su vez, han adoptado diversos mecanismos basados en la normativa migratoria e incluso han creado mecanismos ad hoc para responder a la situación de determinados grupos de personas. Algunos de ellos se han presentado como mecanismos complementarios de protección.

En diversos documentos, el ACNUR ha señalado que, para que un permiso de estancia prolongada sea considerado como protección complementaria, debe reunir ciertas características que incluyen la protección contra la devolución y el acceso a una serie de derechos. La protección complementaria no debe ser vista como una categoría migratoria, sino como un mecanismo alternativo de protección^[23] Por su parte, la Corte Interamericana de Derechos Humanos sostiene que la protección complementaria es una forma de protección internacional que recibe cualquier extranjero con base en las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, en particular, en el principio de no devolución.^[24] La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sostenido que la protección complementaria es una forma de protección internacional que recibe cualquier extranjero con base en las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y, en particular, en el principio de no devolución.

En este contexto, la mesa redonda abordó las diferentes formas que se aplican actualmente para regularizar la situación jurídica de las personas refugiadas en la región (estatutos migratorios, estatuto de refugiado, protección complementaria, protección temporal), preguntándose si son mecanismos de protección, si se aplican de forma complementaria o si la concesión de estatutos migratorios suplanta cada vez más la concesión de protección internacional.

La revisión de las experiencias nacionales identificó que los Estados han optado cada vez más por regularizar la situación de personas que bien podrían ser consideradas refugiadas, a través de estatutos migratorios que a veces son mal llamados mecanismos complementarios de protección.

México, por su parte, es pionero en legislar la figura de la protección complementaria. Su legislación contempla el otorgamiento de esta figura a cualquier extranjero que se halle en riesgo de ser devuelto al territorio de otro país donde su vida peligre o en donde existan razones fundadas para creer que estaría en peligro de ser sometido a tortura u otros tratos o penas

cruelles, inhumanos o degradantes, y que, no obstante, se encuentra fuera de los supuestos para el reconocimiento como refugiado. La concesión de protección complementaria quedará supeditada a que el beneficiario no actualice las razones de rechazo aplicables al reconocimiento de refugiado. Si bien es verdad que la figura existe, su aplicación en México es escasa, pues tiene un carácter subsidiario, y su verdadera riqueza podría radicar en el hecho de fortalecer, por la vía de la complementariedad, la institución del refugio.

En el caso de Brasil, por ejemplo, su legislación nacional contiene una *definición de refugiado que considera refugiado a una persona que se ve obligada a abandonar su país de origen debido a una violación grave y generalizada de los derechos humanos*. Sin embargo, a partir de 2010, un gran número de migrantes haitianos llegaron al país y presentaron solicitudes de asilo. Esto planteó el reto de identificar y desarrollar estrategias de protección adecuadas, en consonancia con la legislación vigente en ese momento. Se plantearon entonces dos opciones: la primera consistía en conceder el estatuto de refugiado basándose en la situación de violación grave y generalizada de los derechos humanos; la segunda, adoptada por el gobierno brasileño en 2012, implicaba la creación de un instrumento de protección ad hoc, es decir, específico para los migrantes haitianos. Los llamados *visados humanitarios* se consideraron una forma de protección complementaria al asilo. Sin embargo, estos visados no cumplían todos los requisitos para ser considerados protección complementaria y eran revocables en cualquier momento.^[25]

En 2017, Brasil sustituyó su Estatuto de Extranjería por una nueva Ley de Migración (Ley n° 13.445/17), que incorporó la concesión de visados humanitarios. A diferencia del Estatuto de Extranjería, esta ley definió el concepto de «acogida humanitaria» como una forma específica de regularización migratoria. La ley establece que este tipo de autorización de residencia puede ser otorgada por el Estado a cualquier persona «apátrida o nacional de cualquier país en situación de inestabilidad institucional grave o inminente, conflicto armado, catástrofe de gran magnitud, desastre ambiental o violación grave de los derechos humanos o del derecho internacional humanitario, o en otros casos, según lo establezca la reglamentación», independientemente de su nacionalidad, sexo, raza, religión, etc. Sin embargo, los reglamentos y ordenanzas del poder ejecutivo suelen limitar la protección a determinadas nacionalidades".^[26] El otorgamiento de visa humanitaria sigue la política de gobierno ya que la ley afirma que un decreto presidencial es necesario para reconocer la emergencia humanitaria que posibilitará el visado por acogida humanitaria.

Más recientemente, Brasil ha tratado el desplazamiento venezolano dando diferentes respuestas: inicialmente aplicó el *Acuerdo de Residencia para nacionales de los Estados miembros de MERCOSUR, Bolivia y Chile* (en adelante, Acuerdo de Residencia) para regularizar su situación. Sin embargo, tras la suspensión de Venezuela del bloque regional, los derechos asociados a este acuerdo quedaron inactivos. Posteriormente, el Comité Nacional para los Refugiados de Brasil (CONARE) decidió la aplicación de la definición ampliada de refugiado para los ciudadanos venezolanos en 2019, reconociendo así a más de 50 mil personas como refugiadas.

En definitiva, el Estado brasileño presentó mecanismos de protección ad hoc, como los visados humanitarios, como forma de protección complementaria. Sin embargo, estos mecanismos no reunían las características para ser considerados una forma de protección internacional.

En el caso de Argentina, no existe una protección complementaria como tal en la legislación nacional, pero sí existe en la normativa migratoria una figura que permite el acceso a la residencia y a los derechos. La residencia por *razones humanitarias*^[27] contempla la situación de personas que, necesitadas de protección internacional, sin ser refugiadas, están protegidas por el principio

de no devolución o respecto de las cuales se presume que, de ser obligadas a regresar a su país de origen, serían objeto de violaciones de derechos humanos reconocidos en instrumentos internacionales, entre otros supuestos. Asimismo, esta figura ha sido y es utilizada acertadamente para facilitar el ingreso al país (por ejemplo, de sirios y ucranianos ^[28]); sin embargo, en lugar de ser utilizada para que la persona ingrese al país y solicite protección, es otorgada directamente como una visa que permite el ingreso y residencia por dos años. Aunque las personas no tienen impedimento legal para solicitar protección internacional como refugiados (Ley General de Reconocimiento y Protección de Refugiados n° 26.165), de hecho, no lo hacen. El visado humanitario ha suplantado al estatuto de refugiado en los casos en los que resulta claramente oportuno concederlo.

Por su parte, en Chile, la institución de la *protección complementaria*, creada a través del artículo 10 de la Ley N° 21.325, sobre migración y extranjería, no se encuentra adecuadamente regulada, ya que opera como un mecanismo subsidiario y no complementario al procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado. Además, en la práctica, no se aplica porque la autoridad argumenta la falta de reglamentación normativa para su implementación, ya que aún no se ha publicado la Política Migratoria que, según la ley, debe dar operatividad a sus normas. La Ley N° 21.325 contempla la existencia de visas humanitarias para casos de niños no acompañados, mujeres embarazadas, víctimas de trata, tráfico y violencia de género o intrafamiliar. Sin embargo, se trata de *permisos con requisitos de difícil cumplimiento*, por lo que no son accesibles para muchas personas.

Colombia implementó el *Estatuto Temporal de Protección para Migrantes Venezolanos*, como un mecanismo legal de *protección temporal* ^[29] que tiene una vigencia de 10 años, pero que depende en gran medida de la discrecionalidad del gobierno nacional. Al mismo tiempo, los nuevos migrantes no tienen acceso al mismo. En este sentido, el ETPMV funciona como una categoría migratoria y no como un mecanismo de protección internacional, al tiempo que desincentiva el cumplimiento efectivo por parte del Estado de las obligaciones derivadas del régimen de refugiados. ^[30]

En el caso de Costa Rica, también se han creado categorías complementarias de protección (en 2021) o más recientemente la *Categoría Especial Temporal* (2023) con el fin de brindar una salida a las personas que no son consideradas refugiadas. Sin embargo, se trata de mecanismos migratorios y no de estatutos jurídicos de protección internacional que brinden protección contra la devolución.

En conclusión, las experiencias de la región muestran que los estatutos humanitarios y las categorías de protección temporal adoptadas han tendido a suplantar la concesión de protección a través de los sistemas de asilo y que un análisis detallado de estos mecanismos demuestra que no son mecanismos de protección internacional. Aunque algunos Estados regulan la protección complementaria per se, su aplicación es incoherente. La confusión y la falta de claridad en la terminología conducen a interpretaciones incoherentes y a decisiones arbitrarias por parte de las autoridades encargadas de evaluar las solicitudes de protección, mientras que un número significativo de personas quedan al margen de los beneficios concedidos por estos mecanismos.

Aún así, la mesa redonda constató que en los últimos años los Estados han puesto en marcha medidas innovadoras y, aunque dispares, se han desarrollado mecanismos interesantes para dar respuesta al problema del desplazamiento forzado por diferentes motivos. Así, por ejemplo, en Argentina personas de determinadas nacionalidades ^[31], flexibilizando los requisitos para el

otorgamiento de la residencia. Entre ellos, cabe mencionar el «Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos» ^[32] que flexibilizó los requisitos documentales para el acceso a la

Recomendaciones:

A la Academia

- Elaborar un documento jurídico sobre la protección complementaria, el estatuto de refugiado y el estatuto migratorio, con el fin de aclarar conceptos, desarrollar interpretaciones y contribuir a la definición de procedimientos para el otorgamiento de dicha protección.
- Contribuir a la discusión sobre la interpretación de los conceptos de persecución, con el fin de buscar la consideración de nuevos agentes de persecución por parte de los Estados, en particular pandillas y maras, grupos paramilitares, milicias urbanas, otros grupos criminales y perpetradores de violencia sexual o de género.
- Colaborar con las autoridades nacionales en la preparación de documentos para la interpretación de los términos de la definición ampliada de refugiado, con el fin de garantizar su aplicación correcta, justa e Igualitaria.
- Garantizar el cumplimiento de la normativa nacional relativa a la aplicación de la definición ampliada de refugiado.

A la Academia y las Organizaciones Internacionales

- Colaborar con las autoridades de asilo en la formación relativa a la identificación de las necesidades de protección complementaria.

A los Estados

- Garantizar la coexistencia y complementariedad de los mecanismos de regularización de la situación legal a través de la normativa migratoria, la protección de refugiados y la protección complementaria, asegurando que siempre exista la opción de solicitar protección internacional, aún cuando la persona cumpla con las condiciones para obtener un estatus migratorio legal, o aún cuando lo tenga.
- Reforzar los mecanismos de regularización de la situación legal a través de todas las vías posibles, incluyendo la posibilidad de otorgar autorizaciones de residencia por razones humanitarias.
- Fortalecer los mecanismos de visado humanitario, entendido no como un medio para controlar y/o restringir la entrada, sino por el contrario, como un medio para facilitar la entrada rápida y ágil a territorios seguros de personas

Radicación por nacionalidad previstos en el Acuerdo de Residencia del MERCOSUR, y el Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes Venezolanos.^[33]

Avances y retrocesos en el acceso a derechos de la población desplazada en la región: trabajo, salud, educación

La protección de las personas refugiadas comienza por garantizar su admisión en un país de asilo, garantizar el acceso a un procedimiento para determinar sus necesidades de protección y asegurar el respeto de sus derechos fundamentales. Sin embargo, aun con las particularidades de cada contexto nacional, y aunque se han logrado algunos avances, siguen existiendo lagunas y retos en el acceso a estos derechos.

La mesa abordó en particular las experiencias nacionales con relación al acceso al trabajo, la salud y la educación de las personas refugiadas.

En Ecuador y Costa Rica, uno de los principales problemas radica en el incumplimiento de las obligaciones internacionales de los Estados a través de normas infraconstitucionales o de prácticas discriminatorias cotidianas. Este es el caso de Costa Rica a través de una serie de decretos presidenciales, y en Ecuador a través de propuestas de reformas normativas.

En el caso de Brasil, la situación es similar, evidenciándose una situación de igualdad formal en cuanto al acceso al ejercicio de los derechos. El desafío en este sentido es con la sociedad en general, ya que aún existen actos de discriminación en el país que amenazan la igualdad material.

Esto se repite en Argentina ya que el acceso a derechos (trabajo, salud, educación) en igualdad de condiciones con los nacionales está garantizado por la Constitución Nacional y por las Leyes de Migraciones y de Protección de refugiados. Sin embargo, la mayor dificultad en el acceso a los derechos radica en el acceso a la documentación, ya que, si bien la mayoría de la población cumple con algunos de los criterios establecidos en la Ley de Migraciones, no logra cumplir con algunos de los requisitos formales para la resolución favorable del trámite. La falta de permisos de residencia legal y, en ocasiones, el corto periodo de residencia en el país limita, por ejemplo, el acceso a planes y programas de protección social. Esto fue especialmente evidente durante la pandemia, ya que la población recién llegada no pudo cumplir el requisito de tiempo mínimo de residencia para acceder al Ingreso Familiar de Emergencia y otros planes similares. El acceso a la vivienda de alquiler y la convalidación de títulos son otros dos problemas persistentes.

En Chile, por su parte, las personas solicitantes de asilo y refugiadas, al contar con una visa de residencia, tienen acceso a los derechos sociales de la misma forma que las personas chilenas, con ciertas excepciones. Por ejemplo, las personas extranjeras que no han residido legalmente en Chile durante dos años no pueden acceder a ciertas prestaciones sociales que implican transferencias directas de recursos por parte del Estado, o las personas que no tienen un permiso de residencia permanente o que no han completado la educación secundaria en Chile no pueden acceder a la educación gratuita).

Asimismo, en Costa Rica ha aumentado el número de venezolanos que entran en el país. Desde hace un par de años, esto representa un reto adicional para el sistema de asilo y para la infraestructura social y económica del país. El principal argumento usado para no aceptarlo es que no se trata de un Documento de Identidad Migratorio para Extranjeros (DIMEX). Y, adicionalmente, se han dado casos en los que se recomienda a la persona solicitante de refugio pasarse a otra categoría migratoria. Más recientemente se ha visto una limitación al derecho al trabajo de los solicitantes de refugio debido a los excesivos requisitos que actualmente se solicita para solicitar el permiso laboral, inclusive el contar de antemano con un seguro laboral sin estar todavía autorizados a trabajar.

Esta gran afluencia de personas también afecta la prestación de servicios en Chile. En materia laboral, dado que un alto número de venezolanos ha ingresado a Chile por pasos no habilitados en los últimos años, y que después de 2018 no se han implementado mecanismos de regularización para estas personas, en general permanecen en la informalidad laboral, con sus derechos laborales vulnerados

Por su parte, Ecuador se encuentra inmerso en un contexto político actual caracterizado por varios retos importantes como la inseguridad, el narcotráfico y una posición geográfica estratégica que contribuye al aumento de los índices de inseguridad debido al crimen organizado. Debido al contexto actual del país, no ha sido posible medir el acceso a derechos de la población desplazada. No se cuenta con datos precisos debido a que no ha sido posible realizar el censo nacional por cuestiones de inseguridad. La situación de inseguridad nacional afecta el ejercicio de los derechos, especialmente en las zonas donde hay mayores índices de violencia (provincias fronterizas o con acceso a redes fluviales o marítimas).

En la discusión se evidenció que en México podría ocurrir un fenómeno similar: los procesos de integración local se ven afectados por la propia macro criminalidad del país. Aunque existen estrategias, éstas no han sido del todo favorables.

Sin embargo, existen algunos datos interesantes sobre la situación de la población migrante.

Ecuador ha vuelto a consolidarse como un país muy receptivo en cuanto al número de personas necesitadas de protección internacional. Por ejemplo, ACNUR (2023)⁸ indicó que 583.453 personas forzadas a huir que han sido acogidas por Ecuador (285% en el número de personas registradas desde 2019), lo que significa que de los 18 millones de personas que viven en Ecuador, el 3,2% corresponde a refugiados y migrantes. De ellos, el 84 por ciento son venezolanos. En materia de educación, en 2023, de los niños extranjeros en el sistema educativo, el 69,63% son venezolanos y el 12,34% colombianos. Esta alta presencia y acceso a la educación se ha visto afectada desde 2022. Este año salieron del sistema educativo 46.132 niños extranjeros (29.897 son venezolanos). Y estos números parecen repetirse en el 2023 al inicio del año escolar en el régimen Costa (marzo 2023), 4.387 niños venezolanos abandonaron las aulas.

A pesar de ello, en los países analizados se han logrado algunos avances en cuanto al ejercicio de los derechos de los migrantes. Por ejemplo, en Costa Rica, los principales avances apuntan a los programas humanitarios que instituciones internacionales o de la sociedad civil brindan a la población migrante, especialmente desde el punto de vista de la salud (por ejemplo, convenios con la Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) para garantizar el aseguramiento o asesoría en modalidades de aseguramiento). Otro elemento positivo es que, en Chile, en materia de salud, las personas en situación migratoria irregular tienen acceso a la atención primaria, de urgencia y del embarazo, y en materia de educación, a la educación preescolar, básica y media, gracias a normas administrativas dictadas hace más de cinco años. Hoy, estos derechos han sido consagrados a nivel legal por la Ley N° 21.3259, vigente desde 2022.

Este panorama muestra la persistencia de las dificultades de acceso al estatuto regular y, en consecuencia, al trabajo, la educación y la atención sanitaria para quienes tuvieron que abandonar sus países en busca de protección.

⁸ UNHCR, National Trends. Forced displacement to Ecuador, 2023: <https://www.acnur.org/sites/default/files/2023-07/14041.pdf>

Recomendaciones:

- Reforzar los mecanismos de acceso a la naturalización.

Experiencias de reasentamiento y vías complementarias de admisión

Tradicionalmente, el reasentamiento de refugiados se concebía como una de las llamadas «soluciones duraderas» para las personas refugiadas, prevista para situaciones excepcionales en las que no era posible que el primer país de asilo garantizara la protección. El Pacto Mundial sobre los Refugiados ^[34] señala que el reasentamiento, además, es un mecanismo de reparto de cargas y responsabilidades entre los Estados. Sin embargo, a nivel mundial, las necesidades de reasentamiento de la población superan con creces las plazas ofrecidas a través de los programas de reasentamiento. Las vías complementarias son adicionales al reasentamiento, ya que ofrecen canales de admisión que son seguros y legales y facilitan el acceso y la estancia legal de los refugiados en terceros países en los que se satisfacen sus necesidades de protección internacional.

La mesa abordó las experiencias regionales de reasentamiento y vías complementarias que han tenido lugar en las últimas décadas con el fin de destacar sus puntos débiles y fuertes.

A principios del siglo XXI, hubo pequeñas experiencias de reasentamiento en Latinoamérica, con resultados muy dispares. Ecuador, en concreto, fue uno de los países de los que salieron personas para reasentarse en otras regiones, sobre todo en Norteamérica, pero en menor medida también en el Sur.

En Argentina, la experiencia de reasentamiento de refugiados, particularmente colombianos, ha sido extremadamente difícil. Si bien ha habido una enorme voluntad para que el Programa salga adelante, la gestión en sí implica una gran coordinación que no ha sido fácil de lograr y la voluntad de todas las partes que potencialmente podrían ser parte del reasentamiento: ACNUR, países receptores, coordinación interna dentro del propio gobierno, organizaciones de la sociedad civil. El reasentamiento implica movilizar una gran cantidad de recursos de los que carecen los países sudamericanos.

Esto llevó al Estado a diseñar diferentes programas, basados en vías complementarias para la admisión en el territorio y el patrocinio privado o comunitario para el apoyo inicial y la integración local. El llamado Programa Siria ^[35] fue pionero en este sentido. Consistía en una vía complementaria para la entrada en el territorio a través de un visado humanitario, junto con un programa de patrocinio comunitario. Los patrocinadores (o «callers» en el contexto del Programa) son agentes privados (pueden ser individuos, grupos u organizaciones) que se comprometen a apoyar a una persona o familia refugiada, asumiendo la responsabilidad económica y ofreciendo apoyo en la integración, durante un periodo predefinido. Este compromiso tiene lugar dentro de un marco establecido por el gobierno, con términos acordados sobre la contribución financiera, el plazo y las responsabilidades. Si bien el apoyo a la población es responsabilidad del sector privado, la lección más relevante aprendida de la experiencia es la importancia de contar con una instancia coordinadora de todas las acciones desde el Estado. Lamentablemente, desde la pandemia, aunque el Programa no ha sido derogado, no ha habido nuevas inscripciones⁹.

⁹ [https://globalcompactrefugees.org/good-practices/sustainable-resettlement-and-complementary-pathways-initiative-crisp#:~:text=the%20first%20GRF-Sustainable%20Resettlement%20and%20Complementary%20Pathways%20Initiative%20\(CRISP\),programmes%20and%20advance](https://globalcompactrefugees.org/good-practices/sustainable-resettlement-and-complementary-pathways-initiative-crisp#:~:text=the%20first%20GRF-Sustainable%20Resettlement%20and%20Complementary%20Pathways%20Initiative%20(CRISP),programmes%20and%20advance).

Esta situación se repite en Brasil, donde las políticas de reasentamiento se suspendieron incluso antes de la pandemia.

Según ACNUR, desde 2020 hasta el 31 de agosto de 2023, se han reasentado 481 personas de 821 reasentamientos propuestos.^[36] En el caso de Ecuador, el número En Chile, la última experiencia de reasentamiento se desarrolló en 2017 también con población siria.^[37] Desde entonces, no se han registrado experiencias de este tipo. Sin embargo, puede mencionarse como vía complementaria la denominada Visa de Responsabilidad Democrática para venezolanos. Sin embargo, esta fue escasamente otorgada y luego se convirtió en una visa de reagrupación familiar de difícil acceso por la cantidad de requisitos que comenzaron a exigirse para su otorgamiento. Ecuador ha sido y sigue siendo un país de origen de casos de reasentamiento de casos de reasentamiento se estima que ha aumentado a 481 personas.

En conclusión, existen condiciones estructurales en los Estados de la región (económicas, sociales, políticas) que condicionan el desarrollo de programas de reasentamiento o vías complementarias de admisión. La experiencia con los países del Cono Sur muestra que las dificultades de acceso al mercado laboral, la inflación, los bajos salarios, etc. han sido cruciales en el éxito o fracaso de los programas, incluso en el retorno de las personas al primer país de asilo o incluso al país de origen, como ha ocurrido con los ciudadanos sirios en Argentina.

En México, por ejemplo, debido a la situación de violencia del país, el reasentamiento no es viable. Las personas están expuestas a la inseguridad y la violencia del país. La realidad de ser un país fronterizo aumenta la complejidad de la situación.

Cabe destacar que el reasentamiento no es un derecho de las personas ni una obligación legal de los Estados, sino medidas de emergencia y prácticas humanitarias que se implementan en situaciones específicas para proteger a las personas desplazadas en circunstancias de extrema vulnerabilidad.

Recomendaciones:

A los Estados

- Mantener abiertos sus programas de reasentamiento y reforzarlos para ofrecer protección a personas en circunstancias particulares (problemas urgentes de protección, problemas médicos).
- Aprovechar las capacidades y oportunidades de los países de reasentamiento a la hora de seleccionar a los refugiados para su reasentamiento, con el fin de proporcionar una solución en términos de protección y facilitar el proceso de integración (por ejemplo, en el caso de una persona con necesidades médicas, tener en cuenta la posibilidad de que el país de reasentamiento le proporcione el tratamiento adecuado).
- Explorar vías complementarias de admisión (por trabajo, estudios, razones humanitarias) y apoyar el desarrollo de mecanismos de patrocinio comunitario.

A las Organizaciones Internacionales:

- Apoyar técnica y financieramente los programas de reasentamiento y vías de admisión complementarias.
- Compartir las mejores prácticas de otros contextos en materia de reasentamiento, vías de admisión complementarias y patrocinio comunitario;

A la Academia

- Realizar estudios relacionados con la integración local de los refugiados en general, y de las llegadas en el marco de programas de reasentamiento o complementarios, en particular, con el fin de proporcionar insumos para el fortalecimiento de las políticas públicas.

Área temática: Integración en las sociedades de acogida

Gobiernos nacionales y locales

Los retos de la integración son la integración socioeconómica, la integración sociocultural y la integración política y jurídica. La inmigración no es caprichosa; tiende a reflejar patrones migratorios históricos, conexiones familiares y redes migratorias; por lo tanto, es gestionable con políticas públicas que se adapten a las condiciones de cada país. Hay que gestionar los flujos migratorios y transformar así los fenómenos migratorios en áreas de oportunidad y beneficio para los países de acogida.

Un análisis de la situación en la región da cuenta que existe una incompreensión natural de la naturaleza de la condición de refugiado. Aunque hay buenas intenciones, a menudo no van acompañadas de medidas que respondan a las necesidades específicas de los refugiados. El acceso a diversos servicios requiere, por ejemplo, ciertas medidas de seguridad que no siempre se respetan. Lo mismo puede decirse de las medidas para garantizar su seguridad y la de sus familias. Es esencial abordar los problemas administrativos que se derivan del hecho de que los refugiados suelen carecer de documentación en distintos ámbitos de la vida y limitan el acceso a los derechos. Y la tarea de facilitar este proceso corresponde tanto a los gobiernos nacionales como a los locales.

Los participantes en la mesa redonda destacaron varias experiencias de deslocalización interna y otras en las que los gobiernos locales desempeñaron un papel destacado, aunque con resultados desiguales. El caso de México es especialmente relevante. Allí, ACNUR diseñó un programa de reubicación de integración local, para que los refugiados pudieran ser reubicados en zonas industriales, donde habría más posibilidades de encontrar un empleo. Se implementó en 2016 y se extendió a 11 ciudades del país. Incluía principalmente: 1. transporte y apoyo financiero. 2. alojamiento durante un periodo máximo de siete días. 3. ayuda económica única para cubrir las necesidades básicas durante el primer mes en el nuevo lugar de residencia. Aunque las intenciones del programa eran buenas, su resultado no fue el deseado.

Brasil, la Operación Bienvenida pretende implicar a los gobiernos locales de las ciudades donde se coloca a las personas. Sin embargo, su apoyo al programa es muy desigual: mientras que algunos gobiernos locales han cooperado, otros no lo han hecho. De ahí que siga existiendo un gran reto para la integración. Además de las barreras lingüísticas y culturales, el acceso a servicios y derechos se ve limitado por el estatus migratorio. La existencia de una política migratoria (prevista en el artículo 3 de la Ley de Migración) no avanzó hasta 2023 con la creación de un Grupo de Trabajo ^[38] integrado por diversos sectores de la sociedad que trabajan en este ámbito.

En Chile, a pesar de ser uno de los principales países receptores, no existen políticas públicas a nivel nacional o local para la integración de los refugiados o solicitantes de asilo en las sociedades de acogida.

En Colombia, la presencia de más de dos millones de venezolanos en el país ha generado políticas públicas específicas en materia de educación, salud y acceso a derechos laborales. A nivel local, las autoridades no sólo han tenido que articular estas políticas y presupuestos, sino que han tenido que generar, en muchas ocasiones, acciones concretas de focalización que van más allá de las meras obligaciones derivadas de un Estado unitario pero descentralizado como es hoy Colombia.

La percepción por parte de las autoridades locales de que el tema es responsabilidad del gobierno central también es evidente en Costa Rica. Allí, el Estado busca la integración de la población extranjera a través de su regularización migratoria y los recursos para programas de integración de la población extranjera se limitan a este objetivo. Los gobiernos locales ven el tema migratorio como un asunto que debe resolver el gobierno central y, por lo tanto, difícilmente implementan acciones desde su propio territorio, con excepción de los cantones limítrofes o con alto número de población extranjera, y siempre y cuando sus presupuestos se los permitan.

En términos generales, las personas refugiadas deben gozar de los mismos derechos que las demás personas extranjeras con residencia legal en cualquier país; sin embargo, en virtud de las condiciones que presentan al abandonar su país de origen, deben recibir las mayores facilidades posibles para acceder a los derechos y garantías consagrados en los ordenamientos jurídicos, con base en el principio pro persona.

Entre los derechos de los que necesariamente deben disfrutar las personas refugiadas destacan: el acceso amplio y en condiciones de igualdad a los servicios sanitarios; el acceso a los servicios educativos y, en su caso, al reconocimiento de sus estudios mediante la aplicación de políticas que permitan subsanar la falta de documentos comunes; la libertad de trabajo, sin exigir permisos de trabajo que limiten este derecho fundamental; la obtención de documentos de inmigración que les permitan permanecer en el país y acceder a todos sus derechos; el principio de reagrupación familiar; y la adaptación cultural, si su origen es claramente distinto al del país de acogida.

Como contrapartida, las personas tienen el deber de respetar las leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para mantener el orden público.

Recomendaciones:

A los Estados

- Activar las políticas públicas existentes para la población extranjera residente en el país, incorporándolas a los programas y planes existentes o, eventualmente, creando nuevos para garantizar sus derechos y protección.

Discriminación y xenofobia

La discriminación se refiere al trato desfavorable, los prejuicios, las desventajas o el acoso que sufre una persona o un grupo de personas. Siempre está «justificada» por una característica personal o «materia prohibida». La discriminación directa se produce cuando una persona, grupo de personas o Estado, basándose en uno de los motivos que deben protegerse, somete a alguien a un trato menos favorable que el que debería dispensarse a otra(s) persona(s) cuyas circunstancias relevantes son las mismas. La discriminación indirecta incluye manifestaciones encubiertas de discriminación. Se produce cuando una norma o práctica que, a primera vista, es neutra y no está dirigida a un grupo protegido específico, en la práctica tiene un efecto perjudicial para la persona que debe protegerse contra la discriminación, y que no puede justificarse.

En el caso de los refugiados, aunque ya se encuentren en situación migratoria regular, esto no garantiza su igualdad de acceso al empleo. Las víctimas pueden enfrentarse al difícil dilema de aceptar condiciones de trabajo muy explotadoras en una situación desesperada. La migración es a menudo causa y consecuencia de discriminación y se convierte en bandera de las formaciones

políticas de derechas, que eligen chivos expiatorios para justificar prejuicios ya existentes en ciertas sociedades, como el machismo, el racismo y el antisemitismo. Aunque en general la migración es una bandera de la derecha, en el caso específico de Brasil es importante señalar que el antisemitismo está muy presente, incluso en los medios de comunicación «académicos».

Algunos países como Brasil, Costa Rica y Colombia tienen ejemplos muy claros de discriminación interseccional, relacionada con factores como la raza, la nacionalidad, la identidad de género y la orientación sexual.

Así, por ejemplo, existe una persistente discriminación o xenofobia hacia la población migrante por parte de la población costarricense, especialmente si se percibe la presencia recurrente de extranjeros en las calles. En muchos casos esta discriminación va acompañada de sesgos relacionados con una asociación entre la condición de extranjero y delincuente. Asimismo, juega un papel la interseccionalidad, por la cual la discriminación aumenta si el extranjero es además mujer, indígena, afrodescendiente o del sector LGBTIQ+. Se trata también de una discriminación selectiva, en la medida en que se discrimina a los extranjeros en función de su color de piel. Esta asociación entre migración y delincuencia también está presente en Chile, donde existen discursos gubernamentales que alimentan la relación entre extranjeros y delincuencia, que también afecta a solicitantes de asilo y refugiados, generando racismo y xenofobia. En Colombia, y en el caso de Venezuela, existe un fenómeno creciente de xenofobia, principalmente de sectores vulnerables que consideran a los extranjeros como competencia en términos de acceso a beneficios sociales e ingreso al mercado laboral.

Está claro que la existencia de leyes que prohíben y castigan el racismo, el antisemitismo y la discriminación por motivos de género y sexualidad es un avance para las sociedades, pero, como en todos los casos de legislación penal, no impide que sigan produciéndose situaciones discriminatorias.

Las normas son muy claras para la mayoría de los países analizados. En Ecuador, por ejemplo, la discriminación y los delitos de odio están tipificados en los artículos 176 y 177 del Código Integral Penal con una mención explícita a la condición migratoria como motivo de discriminación punible. La Constitución Nacional, por su parte, hace referencia a la acción de protección (acción de amparo) contra actos de particulares y actos discriminatorios.

En Brasil, el Caso Ellwanger ^[39] fue un hábeas corpus paradigmático decidido por el Supremo Tribunal Federal que trataba de la discriminación contra personas judías y que hace años sirvió de referencia para otros casos en el país, porque -como no podía ser de otro modo- el tribunal reconoció que el antisemitismo es un tipo de racismo.

Ejemplos de buenas prácticas adoptadas por el actual gobierno brasileño son el «Programa de Atención y Aceleración de las Políticas de Refugio para Afrodescendientes» y la puesta en marcha del Observatorio Moïse Kabagambe - Observatorio de la Violencia contra los Refugiados, que tienen como objetivo proteger a las personas y dar visibilidad al aspecto interseccional entre raza y migración. La legislación brasilera, además, pena cualquier forma de discriminación, ya sea por orientación sexual, color de piel, religión, entre otros aspectos, con condenas de hasta 2 años de prisión.

La criminalización de estos actos representa un paso importante hacia la protección de los derechos y la igualdad para todas las personas en la sociedad.

En Argentina, el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) - organismo gubernamental cuya función es actuar como primera instancia de denuncia y orientación para las víctimas de discriminación- ha trabajado junto con la Organización Internacional para las Migraciones en el marco de la campaña mundial Soy Migrante de la OIM. Esta acción conjunta busca sensibilizar a la población sobre la contribución positiva de los migrantes en el país, promoviendo el respeto a los derechos humanos de los migrantes y contribuyendo a romper percepciones negativas sobre la migración. En este marco, en septiembre de 2023, lanzaron una producción audiovisual compuesta por trece cortometrajes que narran las historias de vida de migrantes de Haití, España, Honduras, Paraguay, Guinea Bissau, Rusia, Perú, Guatemala, Colombia, Italia, Bolivia y Cuba que hoy residen en Argentina.

Recomendaciones:

- Adoptar una perspectiva interseccional [40] para prevenir, mitigar y combatir los discursos y acciones discriminatorias contra las minorías migrantes, como las personas no blancas, las mujeres y la población LGBTQIA+, grupos notablemente discriminados en los países latinoamericanos.

Área temática: Desplazamiento y protección en caso de catástrofe

Evolución normativa en el ámbito de la protección de las víctimas de catástrofes naturales

La mesa redonda abordó la protección de las víctimas de catástrofes a través de los actuales marcos normativos sobre desplazamientos internos e internacionales por razones medioambientales, destacando la evolución que se ha producido en los últimos años.

En primer lugar, se señaló que, por un lado, las personas afectadas por catástrofes están sujetas a la legislación interna del Estado como desplazados internos o como víctimas sin movilidad. Por otro lado, las personas que son migrantes internacionales motivadas por catástrofes de evolución lenta o rápida están sujetas a los tratados internacionales de derechos humanos, por regla general, pero también a la legislación interna de los Estados de tránsito y destino.

En la perspectiva global y latinoamericana, las personas afectadas por desastres están directa e indirectamente incluidas en la legislación sobre (i) defensa civil, (ii) reducción del riesgo de desastres, (iii) cambio climático, (iv) derechos humanos, (v) desplazamiento interno, (vi) migración internacional y/o (vii) refugio.

Como en todo el mundo, los principales retos jurídicos en relación con las personas afectadas por catástrofes son (i) su reconocimiento jurídico como víctimas de catástrofes que necesitan protección inmediata y a largo plazo y también (ii) el reconocimiento de una categoría migratoria en los casos de migración internacional por motivos medioambientales, tanto si esta migración se debe exclusivamente a motivos medioambientales como a causas mixtas, relacionadas o no con el cambio climático.

Aunque la Declaración de Cartagena sugiere la protección internacional en situaciones de «violación masiva de los derechos humanos», lo que se observa en los movimientos migratorios latinoamericanos es que la cuestión ambiental es sólo uno de un conjunto de factores que producen la movilidad; y aun cuando la Declaración también expresa la necesidad de protección en «otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público», como se observa en los casos prácticos de la región, especialmente en los últimos 10 años, desde la adopción del Plan de Acción de Brasil, las personas desplazadas por desastres, incluidos los efectos adversos del cambio climático, quedan excluidas de la definición ampliada del término refugiado que propone la Declaración de Cartagena en los países de la región, salvo contadas excepciones.

Como consecuencia del aumento de la incidencia de desastres y del número de personas afectadas como desplazados internos y migrantes internacionales en toda América Latina, muchos países han adoptado en los últimos años normas relacionadas con la protección de las personas desplazadas por desastres o por los efectos del cambio climático. Entre ellas, destacan las siguientes:

- Países que reconocen a las víctimas de catástrofes en su normativa migratoria: Argentina (2010), Bolivia (2013), Brasil (2017), Ecuador (2017), El Salvador (2019), Guatemala (2017) y Perú (2017);
- Países que reconocen a las víctimas de catástrofes en su normativa sobre refugiados: Cuba (2012);

- Países que reconocen a las víctimas de catástrofes en su normativa de reducción del riesgo de catástrofes: Colombia (2012), Costa Rica (1999), Chile (2017) y Guatemala (2016);
- Países que reconocen a las víctimas de desastres bajo sus regulaciones de defensa civil: Brasil (2010) y Guatemala (2013);
- Países que reconocen a las víctimas de catástrofes en su normativa sobre cambio climático: México (2018) y Perú (2018); y
- Países que reconocen a las víctimas de desastres bajo sus regulaciones de desplazamiento interno: Colombia (2022) y México (Chiapas, 2012; Guerrero, 2014; Zacatecas, 2022).

En el caso de Argentina, destacan varias medidas. Por un lado, en 2017, una disposición de las autoridades migratorias permitió el otorgamiento de residencia temporaria a nacionales provenientes de la República de Haití. A partir de esta experiencia, en 2022, el Gobierno anunció en las mesas redondas del Foro Internacional de Revisión Migratoria (IMRF) organizado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, un programa de visas humanitarias para afectados por desastres socio-naturales en México, Centroamérica y el Caribe con un sistema de patrocinio comunitario.

Este programa ofrece residencia de 3 años a personas desplazadas con un enfoque de múltiples partes interesadas en el que participan la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), el ACNUR, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y el patrocinio de organizaciones de la sociedad civil para su integración social. Su objetivo es brindar protección internacional complementaria, reubicación planificada y soluciones duraderas a nacionales y residentes de México, Centroamérica o el Caribe desplazados por desastres socio-naturales de inicio súbito. Todo ello con base en lo dispuesto en la normatividad migratoria vigente desde 2003.

En Brasil, según la Ley nº 13.445/2017 en vigor, las víctimas de desastres pueden obtener un visado humanitario para entrar y permanecer en el territorio. Sin embargo, su aplicación depende de un reconocimiento normativo de la emergencia humanitaria generadora de migración internacional en el país de origen. Esta condición normativa evita, en la práctica, que las personas afectadas por desastres y que no provengan de las regiones reconocidas individualmente como generadoras de atención humanitaria para la visa humanitaria, no sean reconocidas ni protegidas o documentadas.

En Colombia ha habido avances normativos en relación con los desplazados internos. En enero de 2023, la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD) expidió la Resolución 087 de 2023, por medio de la cual se adopta la creación de la Ayuda Transitoria para Reubicación (ART) como un apoyo económico de carácter humanitario dirigido a atender la necesidad de alojamiento temporal de los hogares afectados por riesgo inminente o destrucción parcial/total de vivienda según informe técnico emitido por un representante de la entidad territorial (alcaldes) o copia del acto administrativo que decreta la calamidad pública. La norma no hace referencia a la exclusión de extranjeros en el acceso a la ART, sin embargo, exige la inscripción en un aplicativo suministrado por la UNGRD, del cual se desconoce la documentación requerida para su inscripción.

En Ecuador, el artículo 58 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana se refiere a la protección por razones humanitarias. Dicha protección puede otorgarse a una persona que «sin cumplir con los

requisitos establecidos en esta Ley para acceder a un estatus migratorio, demuestre la existencia de razones humanitarias excepcionales por ser víctima de desastres naturales o ambientales». En estos casos, la persona podrá acceder a un visado humanitario por un periodo máximo de dos años. Transcurrido este tiempo, si persisten los motivos por los que se solicitó el visado humanitario, éste podrá prorrogarse hasta que cesen los motivos que dieron lugar a la concesión del visado a en esta Ley, la persona podrá acceder a otra condición migratoria».

En México, los desarrollos normativos en materia de víctimas de desastres se relacionan principalmente con la incorporación de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos (1998) a nivel subnacional en los departamentos de Chiapas, Guerrero y Zacatecas, que establecen la documentación de los desplazados internos para efectos de asistencia social y prevén el establecimiento de políticas públicas para la atención de los desplazados internos en el contexto de desastres.

Finalmente, en el ámbito subregional sudamericano, no deben perderse de vista las Directrices Regionales sobre Protección y Asistencia a Desplazados Transfronterizos y Migrantes en Países Afectados por Desastres Naturales, elaboradas por la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones.

Los participantes concluyeron que, a pesar de la existencia de avances normativos que prevén la protección de las víctimas, la aplicación práctica de tales medidas muestra que el porcentaje de personas que se benefician de ellas es muy bajo y que el tema requiere una mayor atención por parte de los Estados latinoamericanos en la perspectiva de la movilidad humana interna e internacional.

[1] Arenas-Hidalgo, Nuria (comp.), *Desplazamiento forzado y protección internacional en América latina en el 70 aniversario de la adopción de la Convención sobre el estatuto de los refugiados*. VIII Conferencia Latinoamericana Sobre las Personas Refugiadas y la Protección Internacional de la Red Académica Latinoamericana Sobre Derecho e Integración de las Personas Refugiadas (RED LAREF), Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, Huelva, 2023, disponible en: <https://www.uhu.es/publicaciones/?q=libros&code=1313> [Acceso 27/12/2023]

[2] Comité Helsinki Húngaro, *Recursos Administrativos y Judiciales en procedimientos de asilo en América Latina*, Budapest, 2021, disponible en: https://helsinki.hu/wp-content/uploads/Recursos-administrativos-y-judiciales-Latinoam%C3%A9rica_4v.pdf [Acceso 27/12/2023]

[3] Comité Helsinki Húngaro, *Estudio sobre los Estatutos de protección internacional en América Latina*, Budapest, 2022, disponible en: https://www.refworld.org/es/topic,57f5047260,,624ddfa24,0,_.html [Acceso 27/12/2023]

[4] Comité Helsinki Húngaro, *Guía Docente para la Elaboración de un Curso de Introducción al Derecho Internacional de las Personas Refugiadas*, Budapest, 2022, disponible en: https://www.academia.edu/76860605/RELATE_guia_docente_en_espanol?f ri=2714637 [Acceso 27/12/2023]

[5] Para más información, véase la Nota de prensa: *Network of Academic institutions ramp up support for refugees in Latin America*, del 7 de abril de 2021, publicada en el sitio web del Global Compact for Refugees, disponible en: <https://globalcompactrefugees.org/news-stories/network-academic-institutions-ramp-support-refugees-latin-america> [Acceso 27/12/2023]

[6] ACNUR, *La Protección de los Refugiados y la Migración Mixta: El Plan de los 10 Puntos en Acción*, p. 114.

[7] ACNUR, *Idem.*, p. 114

[8] ACNUR, *Idem.*, p. 115.

[9] ACNUR, *Idem.*, p. 115.

[10] Resolución Conjunta CONANDA/CONARE/Cnig. Establece procedimientos de identificación preliminar, atención y protección para niños y adolescentes desacompañados o separados, y otorga otras disposiciones. Disponible en: https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/19245715/do1-2017-08-18-resolucao-conjunta-n-1-de-9-de-agosto-de-2017-19245542.

[11] Brasil, Ley 13.444 de 2016. Dispone sobre la prevención y represión del tráfico interno e internacional de personas y sobre medidas de atención a las víctimas. Disponible en: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2016/lei/l13344.htm.

[12] CC, Dictamen No. 1-23-EE/23; CC, Dictamen No. 2-23-EE; CC, Dictamen No. 3-23-EE/23; CC, Dictamen No. 5-23-EE/23. Disponibles en: <https://www.primicias.ec/noticias/en-exclusiva/esmeraldas-violencia-latinoamerica-ecuador/>; <https://gk.city/2023/01/23/como-esta-esmeraldas-visperas-elecciones/> [Acceso 27/12/2023]

[13] Colombia, Corte Constitucional, Sentencia SU397-21, Derecho al debido proceso de ciudadanos extranjeros en los procedimientos administrativos de carácter sancionatorio que se inicien en su contra. Disponible en: <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2021/SU397-21.htm> [Acceso 27/12/2023]

[14] Colombia, Ley 2136 de 2021 por medio de la cual se establecen las definiciones, principios y lineamientos para la reglamentación y orientación de la Política Integral Migratoria del Estado Colombiano – PIM, y se dictan otras disposiciones. Disponible en: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/Normograma/docs/ley_2136_2021.htm [Acceso 27/12/2023]

[15] Véase: <https://www.acnur.org/es-es/que-hacemos/asilo-y-migracion/el-plan-de-accion-de-los-10-puntos>

[16] Fracción I, artículo 13 de la Ley sobre Refugiados, Asilo Político y Protección Complementaria (LRAPPC).

[17] Fracción I, artículo 13 de la LRAPPC.

[18] Sobre este punto El Programa de Derechos Humanos de la Universidad Iberoamericana, Ciudad de México, realizó un estudio en el año 2018 sobre “la Declaración de Cartagena en México: 34 años de distanciamiento entre la ley y la práctica, donde señala este argumento: <https://programadh.iberomex.mx/assets/documents/PDH-2018-DECLARACION-DE-CARTAGENA.pdf>

[19] <https://www.r4v.info/es/home>

[20] Datos de Brasil, Refúgio em Números, 8 Edição (2023), disponible en: https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/Obmigra_2020/OBMIGRA_2023/Ref%C3%BAgio_em_N%C3%BAmeros/Refugio_em_Numeros_-_final.pdf [Acceso 27/12/2023]

[21] Datos de Argentina, Estadísticas CONARE 2018-2022, disponible en: https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/estadisticas_conare-2018-2022-rectificado_07-07.pdf [Acceso 27/12/2023]

[22] Ver Centro de Políticas Migratorias, “Ley sobre Protección de Refugiados en Chile. Nudos críticos, desafíos urgentes y alternativas hacia el futuro”, Santiago 2023, pp. 11 y 18, disponible en <https://www.politicasmigratorias.org/publicaciones> [Acceso 27/12/2023]

[23] ACNUR/EXCOM, *Protección internacional mediante formas complementarias de protección*, EC/55/SC/CRP.16, 2005. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4192.pdf> [Acceso 27/12/2023]; ACNUR/EXCOM. *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional*. EC/50/SC/crp.18, 9 de junio del 2000. Disponible en: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2006/4192.pdf> [Acceso 27/12/2023].

[24] La Corte define la figura de la protección complementaria como la protección que la entidad autorizada en el país de acogida otorga al extranjero que no tiene regularidad migratoria y que no califica como refugiado bajo la definición tradicional o la ampliada, consistente, principalmente, en no devolverlo al territorio de otro país en donde su vida, libertad, seguridad o integridad se verían amenazadas. Corte IDH. *Opinión Consultiva No21/14. Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_21_esp.pdf. [Acceso 27/12/2023]

[25] Véase Sartoretto, Laura M., “La Protección complementaria y el caso venezolano en América del Sur: ¿complementación a la protección internacional o debilitamiento del estatuto de persona refugiada?”. En Arenas-Hidalgo, Nuria, *Desplazamiento forzado y protección internacional en América Latina en el 70 Aniversario de la adopción de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*. Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, Huelva, 2023, pp. 195-218.

^[26] Ordenanza Interministerial n° 29 del 25 abril 2022. Establece la concesión de visa temporal y la autorización de residencia, con el propósito de acogida humanitaria, **para nacionales haitianos** y apátridas afectados por una calamidad de gran magnitud o situación de desastre ambiental en la República de Haití. Disponible en:

https://portaldeimigracao.mj.gov.br/images/portarias/PORTARIA_INTERMINISTERIAL_MJSP.MRE_Nº_29_DE_25_DE_ABRIL_DE_2022.pdf y Ordenanza Interministerial n° 42 del 22 de

septiembre de 2023 Dispone sobre la concesión de visa temporal y autorización de residencia con fines de acogida humanitaria para **nacionales afganos**, apátridas y personas afectadas por la situación de grave o inminente inestabilidad institucional, grave violación de derechos humanos o de derecho internacional humanitario en Afganistán, en el contexto de los acontecimientos de agosto de 2021. Disponible en: <https://www.gov.br/pf/pt-br/assuntos/imigracao/lei-de-migracao/PORTARIAINTERMINISTERIALMJS.MREN42DE22DESETEMBRODE2023.pdf>

^[27] Ley de Migraciones N° 25.871, Art. 23 m y Decreto 616/2010. Disponible en:

https://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf [Acceso 27/12/2023]

^[28] En el caso de los ucranianos, por ej., por una medida conjunta entre MRECIC y DNM (Disposición. 417/2022 de la Dirección Nacional de Migraciones sobre concesión de visado humanitario a nacionales de la República de Ucrania. 08/03/2022, B.O. No258590), se dispuso que se podrá conceder la residencia por razones humanitarias y con un plazo de permanencia autorizado de tres años a aquellos nacionales extranjeros ucranianos y sus familiares directos, independientemente de su nacionalidad, que al momento del dictado de la medida se encuentren fuera de la República Argentina.

^[29] ACNUR, Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia, 2014. Disponible en:

<https://www.refworld.org/cgi-bin/txis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=59560f154> [Acceso 27/12/2023]

^[30] Véase también Pedraza Camacho, Laura X., “El refugio y regularización migratoria mediante estatuto temporal de protección para población venezolana en Colombia: una aproximación comparativa en el funcionamiento paralelo de los dos sistemas”. En Arenas-Hidalgo, Nuria, *Desplazamiento forzado y protección internacional en América Latina en el 70 Aniversario de la adopción de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados*. Servicio de Publicaciones Universidad de Huelva, Huelva, 2023, pp. 219-232.

^[31] Destacan: a) el Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de la República de Senegal (Disposición N° 940/2022 de la Dirección Nacional de Migraciones, sobre Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de la República de Senegal. 20/05/2022 B.O. No 263179); y b) el Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de Países Miembros de la Comunidad del Caribe (CARICOM) más República Dominicana y República de Cuba (Disposición 941/2022 de la Dirección Nacional de Migraciones sobre Régimen Especial de Regularización Migratoria para Extranjeros Nacionales de Países Miembros de la Comunidad del Caribe (Caricom) más República Dominicana y República de Cuba 24/05/2022 B.O. No 263180).

^[32] Disposición 520/2019 de la Dirección Nacional de Migraciones sobre Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos. 31/01/2019. B.O. No201028.

^[33] Disposición DNM N° 1891/2001 sobre Régimen Especial de Regularización para Niños, Niñas y adolescentes migrantes venezolanos, 12/07/2021, B.O. N° 246773. El Régimen Especial permitió

la eximición de la presentación de un Documento de Identidad válido y vigente y/o la legalización de la Partida de Nacimiento, estableciendo que, para la tramitación de la residencia permanente, resulta un requisito obligatorio la presentación de la documentación que hubiera sido eximida. Es en este punto donde radica el desafío actual de brindar facilidades para el acceso al cambio de categoría de quienes aún no han podido reunir la documentación exigida.

[34] ONU, Asamblea General, Pacto Mundial sobre los Refugiados, adoptado en Nueva York, 2018. Disponible en: <https://www.acnur.org/media/pacto-mundial-sobre-los-refugiados-cuadernillo-nota-introductoria-de-la-oficina-del-alto> [Acceso 27/12/2023]

[35] Programa Especial de visado humanitario para extranjeros afectados por el conflicto de la República Arabe Siria, establecido por Disposición DNM N° 3915/2014. Para más información, véase Figueroa, M.S. & Marcogliese, M.J., “Visas humanitarias. La experiencia del Programa Siria en Argentina”, en *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos* n° 69 (2019). Disponible en: <https://dspace.iidh-jurisprudencia.ac.cr/server/api/core/bitstreams/7dd23964-f96d-4bc4-8f53-975564858538/content> [Acceso 27/12/2023]

[36] Véase Chile, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Canciller y llegada de refugiados sirios a Chile: "Van a tener una vida mejor en nuestro país"*, 12 de octubre de 2017, disponible en https://minrel.gob.cl/canciller-y-llegada-de-refugiados-sirios-a-chile-van-a-tener-una-vida/minrel_old/2017-10-12/154502.html [Acceso 27/12/2023]

[37] Información disponible en: <https://data.unhcr.org/en/documents/details/103129> [Acceso 27/12/2023]

[38] Ordenanza SENAJUS n° 70 del 16 de febrero del 2023. Designa miembros del Grupo de Trabajo establecido por la Ordenanza N° 290, de 23 de enero de 202, orientado al establecimiento de la Política Nacional de Migraciones, Refugio y Apatridia, así como a la revisión del Decreto N° 9.199, de 20 de noviembre de 2017. Disponible en: https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/noticias/mjsp-lanca-grupo-de-trabalho-de-politica-migratoria/portaria-senajus_mjsp-no-70-de-16-de-fevereiro-de-2023-portaria-senajus_mjsp-no-70-de-16-de-fevereiro-de-2023-dou-imprensa-nacional.pdf

[39] Para más información, véase el siguiente enlace: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=2052452>

[40] “Cuando aseguramos a los negros que son iguales a los blancos cuando no lo son, secretamente volvemos a cometerles injusticia. Lo humillamos de manera amistosa utilizando un estándar de medición mediante el cual necesariamente se vuelve inferior bajo la presión de los sistemas – un estándar que, si se cumpliera, representaría una ganancia dudosa... El crisol de las razas fue un acuerdo del capitalismo industrial cerrado. La idea de ser incluido en él evoca más el martirio que la democracia.” (ADORNO, Theodor. *Mínima Moralía: reflexões a partir da vida lesada*. Rio de Janeiro: Azougue, 2008, p. 99)

**CON EL APOYO DE LA
REPÚBLICA Y DEL CANTÓN DE
GINEBRA**



REPUBLIC
AND STATE
OF GENEVA

POST TENEBRAS LUX