

EVALUACIÓN DE POLÍTICAS, PROGRAMAS, NORMAS Y FUNCIONAMIENTO INSTITUCIONAL EN LOS PAÍSES DE MÉXICO, GUATEMALA, BELICE, COSTA RICA Y PANAMÁ PARA ATENDER LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE SOLICITANTES DE ASILO Y REFUGIADOS

EXPOSITORA

Alexia Castillo Muñoz

INVESTIGADORES

Mauricio Gaborit

Larissa Briosio

Rafael Orellana

Alexia Castillo

Departamento de Psicología y Salud Pública

La violencia social y la pobreza son dos detonantes de la migración irregular que con frecuencia desemboca en la solicitud de refugio o asilo. La violencia ha crecido de manera exponencial, aunque en los últimos tres años, se han visto reducciones de los homicidios en los países del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA), siguen siendo de los más peligrosos en el hemisferio. A ello se suman otras formas de violencia asociadas a las actividades del crimen organizado, las extorsiones, los secuestros, el sicariato y, en un sentido generalizado, la inseguridad ciudadana, además de la falta de credibilidad en las instituciones del Estado. La pobreza es cada vez más grande y se manifiesta en la brecha entre quienes tienen más ingresos y las personas que menos ingresos

poseen, creando un conglomerado de desigualdades sociales, cuyos costos son asumidos por las poblaciones más excluidas.

El número de solicitantes de asilo pone en entredicho las capacidades efectivas de las autoridades responsables de los países para atender las solicitudes de refugio/asilo y que pueda darse en los términos que establecen las leyes nacionales, que cumplan con los estándares de protección internacional, de protección de los derechos humanos y una ayuda humanitaria integral. Es en este marco que el Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos (CCPDH) y la Comisión Nacional de Derechos Humanos de México (CNDH), conscientes de las necesidades

actuales de promover mejores respuestas de los Estados de Centroamérica y de México respecto de las personas que por temor huyen de la violencia, la inseguridad y la pobreza, firmaron una Carta de Compromiso para la coordinación, elaboración e implementación de una estrategia conjunta de abordaje de la realidad migratoria centroamericana en mayo de 2017.

La presente investigación en forma de “Desk Review” parte de uno de sus ejes de acción y tuvo como objetivos específicos:

- Evaluar/analizar políticas, programas, normas y funcionamiento institucional en México, Guatemala, Belice, Costa Rica y Panamá para personas solicitantes de asilo y refugio.
- Identificar las principales brechas y vacíos de protección para solicitantes de asilo y refugio en esos cinco países.
- Generar recomendaciones generales para atender las necesidades de protección de solicitantes de asilo y refugio.

La Convención sobre el Estatuto de los refugiados (1952) define a las y los refugiados como “Aquella persona que ha huido de su país de origen y no puede o no está dispuesta a regresar por un temor fundado a ser perseguida por razones de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a un determinado grupo o por sus opiniones políticas”¹. Otros documentos de carácter internacional de relevancia en el tema son la Declaración de Cartagena de 1984, la Declaración Cartagena +30 y la Declaración de Nueva York. Cada una ha representado

iniciativas y compromisos que han sido asumidos por los Estados para atender la crisis humanitaria. Sobre la base de estos documentos se planteó una parte de la estrategia metodológica de la investigación.

ESTRATEGIA METODOLÓGICA.

En la selección de documentos a analizar, se definió que por cada país se retomarían: (a) la normativa nacional vinculada al tema, por ejemplo: Ley de Refugiados, Ley o Código de Migración, Política Migratoria, Protocolos, entre otros; (b) Examen *Periódico Universal*, en los casos que se abordará explícitamente el tema; y (c) Informes/ Reportes de Naciones Unidas, organizaciones de la sociedad civil y/o de la cooperación internacional, que proveyeran información sobre la aplicación de las normativas nacionales y/o las necesidades de las personas solicitantes y refugiadas.

Además, para visibilizar la complejidad del proceso de la solicitud de la condición de refugio/asilo se dividió el proceso en cinco etapas, cada una con peculiaridades que requieren actuaciones diferenciadas, tanto de la persona solicitante de la condición de refugio/asilo como del país receptor. Se identificaron cinco etapas: previo a la llegada, la llegada, solicitud de refugio, revisión de la solicitud y resolución. En total se evaluaron 49 criterios para cada país, cuyo sustento son los instrumentos de carácter internacional antes mencionados. Algunos de los criterios evaluados son: definición ampliada de persona refugiada, colaboración interinstitucional,

¹ Convención sobre el Estatuto de los refugiados de 1951.

no sanción penal por entrada irregular, agilización del trámite por victimización y/o riesgo de vida, atención diferenciada a víctimas de violencia, personas adultas mayores, personas de la diversidad sexual, VIH, sometimiento a trabajo forzoso, personas con discapacidad, procedimientos de apelación y revisión judicial, otorgamiento de documentos de identificación personal sin referencia a condición de refugiado, entre otros. La evaluación de estos criterios permitió dar respuesta a los objetivos específicos de la investigación.

PRINCIPALES LOGROS.

Los logros identificados para los países en cada una de las etapas son diversos, puesto que los avances en la región no son homogéneos. En el documento final del estudio, se identifican los logros de cada país. En un esfuerzo por acortar los principales logros de los países estudiados pueden destacarse:

- Los países han aprobado normativas nacionales y han ratificado los instrumentos internacionales que dan cuenta de los derechos de solicitantes y personas refugiadas, de las obligaciones asumidas por los Estados y de los procesos a seguir para las personas que soliciten esta condición.
- La presencia fija del ACNUR en el territorio se traduce en:
 - a) un contacto directo con las personas o instituciones del Estado responsables de recibir las solicitudes de refugio/asilo; b) la capacitación de funcionarios del Estado para que puedan desempeñar mejor sus responsabilidades de acuerdo
- a las obligaciones adquiridas por la suscripción del Estado a convenios internacionales relativos a las personas migrantes; c) la dinámica de responsabilidades y actuaciones conjuntas que permiten dar una respuesta holística y oportuna a las solicitudes de refugio/asilo; d) un asesoramiento más certero que ayude al Estado a un mejor cumplimiento de su normativa legal, y e) pronta actuación en aquellos casos que las personas migrantes necesiten de protección internacional o medidas complementarias.
- Establecimiento de entidades u oficinas específicas para tratar el tema en estudio. Los Estados identifican las instancias responsables del procesamiento de las solicitudes de refugio y, en algunos casos, se detalla el papel que tienen otras instancias para la protección de derechos de la infancia, por ejemplo.
- Los países en estudio son integrantes del Marco Integral Regional de Protección y Soluciones (MIRPS). Esto es fundamental, puesto que es parte de los mecanismos de solidaridad y responsabilidades compartidas en la región. El MIRPS apoya a los Estados en la implementación de sus compromisos y, al mismo tiempo, identifica y aborda los vacíos remanentes a través de respuestas integradas que involucran un amplio rango de partes interesadas y moviliza recursos adicionales para la implementación².
- Los países reconocen la obligación de atender el

² Disponible en <https://www.acnur.org/marco-integral-regional-para-la-proteccion-y-soluciones-mirps.html>

principio de interés superior de la niñez o, en su defecto, algunos derechos como la reunificación familiar.

- Cuatro de los cinco países hacen un reconocimiento explícito del principio de no devolución.
- La normativa de cuatro de los cinco países reconoce la figura de repatriación voluntaria.

RECOMENDACIONES.

Las recomendaciones han sido elaboradas tomando en cuenta los principales vacíos encontrados en los países. Estas recomendaciones son numerosas y diversas, tal como en el caso de los logros. En total se elaboraron 28 recomendaciones generales, a continuación se presentan algunas de ellas agrupadas en cinco grandes áreas.

Población en condiciones de mayor vulnerabilidad: crear y aprobar legislaciones nacionales con un eje transversal que visibilice la atención a personas en condiciones de mayor vulnerabilidad. Contar con procedimientos que permitan agilizar el trámite por riesgo a la vida, así como la creación de mecanismos de identificación y referencia de casos de violencia basada en género sobre mujeres solicitantes y refugiadas. Garantizar el derecho de NNA de permanecer con su familia, de tal forma que se prohíba la separación familiar y la condición de privación de libertad para la NNA.

Información estadística y otra evidencia: tomar medidas para el registro de nacimientos que ocurran durante el proceso de revisión de la solicitud. Recabar datos estadísticos homologados sobre las solicitudes de

refugio/asilo. Desarrollar políticas de migración basada en evidencia.

Reformas normativas: realizar reformas a las legislaciones nacionales para que identifiquen expresamente las entidades del Estado que deben colaborar en todo el proceso del reconocimiento de la condición de refugio/asilo. Establecer claramente en la legislación nacional los procedimientos de apelación cuando no se reconozca la condición de refugio/asilo. Reconocer el derecho al trabajo para las personas solicitantes de refugio.

Fortalecimiento de capacidades y recursos: fortalecer financieramente y con capital humano las unidades de solicitud de refugio/asilo ubicadas en aeropuertos, puertos y fronteras. Fortalecer las capacidades de los países receptores para la identificación de casos y mejorar los plazos de respuesta para la resolución de solicitudes de refugio. Los países receptores deben contar con equipos capacitados para brindar acompañamiento legal e información sobre el sistema de protección para las personas solicitantes de refugio/asilo.

Población, organizaciones de la sociedad civil y cooperación internacional: realizar campañas informativas y de sensibilización sobre las razones de la migración irregular para la población, instituciones y funcionarios del Estado. Establecer mecanismos de auditoría social que permitan la pronta y adecuada atención a las personas solicitantes de refugio/asilo. Propiciar la coordinación de la respuesta regional a los flujos

migratorios irregulares con el apoyo del ACNUR y OIM.

Finalmente, reconocer que la crisis centroamericana de refugiados

no es un problema exclusivo de cada país, sino un problema regional que no tiene soluciones exclusivamente locales.

