

Los sistemas de asilo frente a las crisis de refugiados: el panorama en el sur de América

Os sistemas de asilo frente às crises de refugiados: o panorama no sul da América

María José Marcogliese¹

RESUMEN

El aumento exponencial de las solicitudes de estatuto de refugiado registradas en los últimos años en los países del Cono Sur, Brasil y Perú han llevado a sus sistemas de asilo al borde del colapso. El texto describe el marco normativo e institucional para la protección y analiza los desafíos que los sistemas afrontan, destacándose vacíos normativos, brechas entre la norma y la práctica y la necesidad de fortalecimiento institucional. El Programa Asilo de Calidad constituye una iniciativa interesante para lograr la mejora de los sistemas, siempre y cuando exista el compromiso y la voluntad política de los Estados para ello. El documento plantea algunas reflexiones respecto a la complejidad de delimitar y categorizar a las personas en movilidad, así como respecto a la aplicación creciente de mecanismos migratorios para quienes deberían considerarse personas refugiadas. Las respuestas políticas implementadas evidencian las limitaciones de los sistemas de asilo pero, además, la renuencia de las autoridades a otorgar protección a quienes tienen necesidad de ello.

Palabras clave: Sistemas de asilo. América del Sur. Refugiados. Mecanismos alternativos de protección.

RESUMO

O aumento exponencial das solicitações de reconhecimento da condição de refugiado registradas nos últimos anos nos países do Cone Sul, Brasil e Peru têm levado seus sistemas de asilo à um ponto próximo ao colapso. O documento descreve o marco normativo e institucional para proteção e analisa os desafios enfrentados pelos sistemas, destacando lacunas regulatórias, problemas entre a norma e a prática e a necessidade de fortalecimento institucional. O Programa Asilo de Qualidade constitui uma iniciativa interessante para alcançar a melhoria dos sistemas, desde que haja o compromisso e vontade política dos Estados para fazê-lo. O documento levanta algumas reflexões sobre a complexidade

¹ Docente (Universidad Nacional de Tres de Febrero) – Candidata a Doctorado en Ciencias Sociales (Universidad de Valencia). Agradezco los valiosos aportes del Dr. Francisco Torres Pérez en la discusión y revisión del documento. majomarcogliese@gmail.com.

de delimitar e categorizar as pessoas em mobilidade, bem como a crescente aplicação de mecanismos migratórios para aqueles que devem ser considerados refugiados. As respostas políticas implementadas mostram as limitações dos sistemas de asilo, mas, além disso, a relutância das autoridades em conceder proteção àqueles que precisam.

Palavras-chave: Sistemas de asilo. América do Sul. Refugiados. Mecanismos alternativos de proteção.

INTRODUCCIÓN

El presente trabajo constituye una reflexión respecto a las características y el funcionamiento de los sistemas de asilo en los países del sur de América del Sur y los desafíos y oportunidades que éstos enfrentan en la actualidad.

Desde mediados de la década de 2000, las solicitudes de estatuto de refugiado en la región han ido incrementándose en cantidad y complejidad evidenciando las falencias de sistemas de asilo poco desarrollados y carentes de recursos humanos, financieros y materiales. El crecimiento de los flujos migratorios mixtos, el incremento de solicitantes de estatuto de refugiado extrarregionales, la presencia de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familiares, la creciente llegada de personas que carecen de todo tipo de documentación acreditativa de la identidad, el arribo de personas que huyen de graves situaciones humanitarias derivadas de desastres naturales, o solicitudes fundadas en nuevas formas de persecución, como por ejemplo la identidad de género o la violencia derivada de grupos delincuenciales, constituyen algunos ejemplos de los complejos desafíos a los que las autoridades de asilo comenzaron a enfrentarse.

Ya en 2006, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (en adelante “ACNUR”) advertía que, además de los desplazamientos intrarregionales, el crecimiento de los flujos migratorios mixtos y las solicitudes de estatuto de refugiado de personas provenientes de fuera de la región constituían un desafío para los sistemas nacionales, en tanto evidenciaban la necesidad de crear mecanismos específicos de identificación de personas necesitadas de protección internacional, y de mejorar las capacidades institucionales para llevar adelante procedimientos de asilo justos y eficientes (Murillo, 2006, p.286)

Si nos remontamos una década atrás, vemos que los países que se encontraban bajo jurisdicción de la Oficina regional de ACNUR para el sur de América (Argentina, Chile, Uruguay, Bolivia y Paraguay) junto a Brasil y Perú albergaban 10.269 refugiados. Ese mismo año, en su conjunto, habían recibido 2.253 solicitudes de estatuto de refugiado (UNHCR, 2008).

Una década más tarde, la situación adquirió un cariz dramático. Los mismos siete

países, agrupados, registraron tan sólo en 2018, 288.689 solicitudes de asilo. En particular, son de destacar el caso de Brasil, con 80.053 solicitudes registradas en el año, de las cuales 61.621 fueron formuladas por personas venezolanas, y de Perú, con 192.444 solicitudes registradas de las cuales 190.469 fueron formuladas por venezolanos (UNHCR, 2018). Ambos, además, registran inmanejables cifras de casos pendientes de resolución y, crecientemente se evidencian respuestas a las crisis de personas desplazadas por fuera de los sistemas de protección de refugiados.

La explosión en el número de solicitudes tuvo lugar muy especialmente a partir de 2014, cuando las personas venezolanas comenzaron a desplazarse; pero, si bien se trata de uno de los flujos migratorios y de refugiados más grandes y de mayor velocidad del mundo (Selee et al., 2019, p.1), no explica por sí sola el crecimiento de demandantes de asilo.

Personas colombianas desplazadas por la violencia derivada del conflicto armado y de la violencia de las bandas delincuenciales lideraron las estadísticas de solicitantes durante buena parte de la primera década del siglo XXI y continúan teniendo una enorme incidencia en los sistemas de asilo de los países vecinos. Las personas haitianas que escaparon de la crisis humanitaria posterior al desastre natural de enero de 2010 también incrementaron el número de solicitantes de protección internacional, particularmente en Brasil. Posteriormente, el desplazamiento de personas de nacionalidad siria como consecuencia del conflicto armado repercutió en América del Sur donde los Estados no sólo recibieron espontáneamente solicitudes, sino que facilitaron el acceso al territorio mediante la adopción de vías complementarias como las llamadas visas humanitarias. Las personas de nacionalidad cubana continúan engrosando la lista de solicitantes en países como Brasil, Perú o Uruguay. El cuadro se completa con personas de distintos países de África (Angola, Ghana, Nigeria, Mali, Costa de Marfil) y Asia (India, Pakistán, Bangladesh, China, entre otros) y, en menor medida, de América Central y el Caribe (El Salvador y República Dominicana).

Los sistemas de asilo afrontan demandas nunca antes vistas y el enorme desafío de responder de manera adecuada tanto a las necesidades de protección de las personas desplazadas forzosamente como a los requerimientos en términos de acogida o asistencia inicial y apoyo en los procesos de integración local.

El objetivo del presente artículo es analizar las características generales de funcionamiento de las estructuras nacionales encargadas de la protección de refugiados en siete países del sur de América del Sur: Argentina, Bolivia, Brasil, Chile, Paraguay, Perú y Uruguay. Así, me centraré en primer lugar en hacer una breve descripción de los marcos normativos e institucionales nacionales. En segundo lugar, me referiré a los desafíos que afrontan los sistemas de asilo en esta subregión, particularmente en lo concerniente a la gestión de los casos y la mejora de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.

Finalmente compartiré una serie de reflexiones respecto al rol de los sistemas nacionales en la protección hoy. No es el objetivo de este documento adentrarse en el análisis de los derechos y deberes asociados a quienes se les reconoce el estatuto de refugiado así como las llamadas soluciones duraderas (la integración local, la repatriación voluntaria y el reasentamiento). Sin embargo, estos aportes sí buscan contribuir al debate vigente sobre la calidad de los sistemas de asilo en los países de América del Sur, especialmente en lo que respecta a la capacidad de las autoridades para garantizar el acceso a la protección internacional. Asimismo, estas reflexiones se enmarcan en el debate actual relacionado con la complejidad de los movimientos actuales y las dificultades para delimitar las categorías con las que abordarlos.

Las aportaciones aquí presentadas surgen, por un lado, de mi experiencia de más de veinte años en temas de protección de refugiados como funcionaria gubernamental y consultora de ACNUR. Por otro lado, resultan de una investigación doctoral en curso. Se basan en la revisión bibliográfica de material académico, aplicable a nivel internacional, regional y nacional, las memorias de los programas o políticas llevadas a cabo y otros documentos estratégicos como pueden ser los informes elaborados por organismos internacionales (ACNUR, OIM) así como por organismos gubernamentales y de la sociedad civil.

ESTADO DEL ARTE Y PERSPECTIVAS

Existe acuerdo en las ciencias sociales respecto a las dificultades globales actuales para dar respuestas adecuadas en materia de protección a las personas refugiadas, así como el retroceso que día a día experimenta el derecho de asilo, en un mundo donde las necesidades de protección no paran de crecer (Nair, 2016; De Lucas, 2015; Hathaway, 2019).

A nivel sudamericano, si bien la literatura referida a la protección internacional de refugiados destaca históricos aspectos positivos, al igual que logros y avances recientes, da cuenta también de las crecientes dificultades para ejercer el derecho de “buscar y recibir asilo”.

Entre los aspectos positivos, los estudios coinciden en señalar la larga tradición de asilo regional (San Juan, 2004; Murillo, 2007), la contribución de la región al desarrollo progresivo del derecho internacional de refugiados (Murillo, 2007), la solidaridad y la responsabilidad con la que históricamente se abordaron y se abordan las crisis de desplazamiento (San Juan, 2004; Selee et al., 2019), la implementación de prácticas innovadoras (Jubilut, Vera y Mezzanotti, 2019) así como la flexibilidad, pragmatismo y creatividad para enfrentar los retos actuales (Grandi, 2017; Sobieray, Gómez y Mendoza, 2017).

Sin embargo, los análisis se refieren también al deterioro de los estándares de protección y a los retos para garantizar que aquellos necesitados de protección

internacional accedan a ella.

En primer lugar, las dificultades para acceder a la protección se relacionan con la complejidad misma de los movimientos y de los factores que los impulsan. Los límites entre quienes están en necesidad de protección internacional y quienes no son cada vez más ambiguos. Las categorías usadas tradicionalmente para identificar y distinguir a las personas que se desplazan se muestran inadecuadas para abordar los fenómenos actuales.

En la década pasada, tanto ACNUR como la Organización Internacional para las Migraciones (en adelante “la OIM”) enfatizaban en la importancia de identificar a las personas en necesidad de protección internacional dentro de los llamados movimientos migratorios mixtos, o flujos mixtos. Conforme la OIM, estos son movimientos de población complejos, que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes (IOM, 2004). Hoy en día, ya no se trata de movimientos migratorios mixtos, sino del movimiento de personas que pueden caer simultáneamente en diferentes categorías: migrantes irregulares, víctimas de trata de personas, refugiados, solicitantes de asilo, etc.

A nivel internacional, han sido ampliamente debatidas las dificultades para delimitar las categorías entre migrantes “económicos” o “voluntarios” y migrantes “forzados”.

La construcción de las categorías, su interés político, así como las dificultades teóricas, metodológicas e incluso éticas para establecer esta delimitación han sido discutidas en extenso, sobre la base de la evidencia recogida en muy diversas situaciones de desplazamiento (Crawley y Skleparis, 2018; Onghena, 2015; Zetter, 2007; Turton, 2003).

Los estudios coinciden en señalar que la distinción tradicional entre migración voluntaria y forzada se muestra inadecuada para aprehender la complejidad de los fenómenos. Antes que una dicotomía voluntaria-forzada, se trata de un *continuum* en el que operan multiplicidad de factores (Mármora, 2002; Erdal y Oeppen, 2017). Sin embargo, la forma en que se concibe y, por lo tanto, en que se categoriza a las personas en movilidad, tiene implicaciones políticas y en términos de derechos, de enorme importancia.

En tiempos de “crisis”, cuando el volumen de los desplazamientos es percibido como masivo, las categorías pueden ser usadas para fragmentar el régimen de protección internacional y limitar la responsabilidad (Zetter, 2007). Para algunos autores, incluso, las categorías no sólo son herramientas inadecuadas para capturar la complejidad de los fenómenos actuales sino que perpetúan una dicotomía usada para dividir y discriminar a quienes se movilizan (Crawley y Skleparis, 2018).

En esta línea, los estudios regionales dan cuenta de la existencia de movimientos que incluyen a personas que adoptan la decisión migratoria motivadas por una

serie de factores relacionados entre sí y que actúan de forma simultánea. Así, en la decisión confluyen elementos de voluntariedad y de constricción o coacción, lo que impide una delimitación entre las categorías.

El trabajo de Blouin y Button (2018) aborda esta discusión para el caso de la migración reciente al Perú, destacando precisamente que las respuestas dadas desde el marco jurídico internacional vigente fallan al no tomar en consideración que una persona puede caer dentro de diferentes categorías en diferentes momentos de su desplazamiento o incluso al mismo tiempo. Celis y Aierdi (2015), por su parte, discuten los conceptos en aplicación al caso colombiano, concluyendo que la mayoría de los movimientos migratorios actuales podrían ser considerados forzados, si se considera la violación de derechos que se está dando en el contexto actual del capitalismo neoliberal y crisis ecológica.

La discusión deriva también en el debate respecto a si los movimientos masivos intrarregionales – particularmente de personas venezolanas – pueden ser considerados una crisis migratoria o de refugiados. En la medida en que la mayoría de las personas se desplaza como producto de factores que los coaccionan a hacerlo, no es una crisis migratoria, ni se trata de “migrantes”; este no resulta un concepto descriptivo válido, en tanto no toma en cuenta los elementos de no voluntariedad en la decisión de desplazarse.

La inadecuación de las categorías vigentes tiene su correlato en el plano jurídico. La categorización que se realiza de los fenómenos de movilidad actuales hace que las respuestas políticas, legales e institucionales para unos y otros sean diferentes: para algunas personas rigen normas internas de control migratorio; para otros aplican regímenes específicos de protección. Las normas migratorias rigen para quienes los Estados consideran migrantes económicos. El régimen específico de protección aplica, fundamentalmente, para quienes son reconocidos como refugiados.

Pero en medio, hay personas que pueden acceder a algún tipo de protección y derechos vinculados o permanecer en un limbo legal.

Unos pocos se benefician de la protección ofrecida por las normas del derecho internacional de los derechos humanos a fin de evitar su devolución (*refoulement*) al país del cual huyen, así como el disfrute de una serie de derechos. Esta característica del derecho internacional de los derechos humanos ha llegado a ser conocida como “protección complementaria” (Corte IDH; UNHCR, 2005; ACNUR, 2000)².

2 La Corte Interamericana de Derechos Humanos, en la OC-21/14 señaló que: [la] “figura, conocida como protección complementaria, se podría definir 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. La Corte considera que la protección complementaria es una manera en la cual el Estado reconoce la situación de la persona, identifica su riesgo y tiene conocimiento de sus necesidades” (párr. 238).

Otras personas reciben una respuesta derivada de la aplicación de las normativas migratorias nacionales. Estas respuestas incluyen visados o algún tipo de residencia migratoria con alcances y contenidos no equiparables a la protección internacional. De manera creciente, en la región los Estados aplican respuestas migratorias y/o de protección humanitaria, complementaria o temporal para situaciones que podrían considerarse de “refugiados” (Acosta et al., 2019; Freier y Parent, 2019; Figueroa y Marcogliese, 2019, Sobieray, Gomez y Mendoza, 2017, entre otros).

Otra cuestión vinculada con la categorización y el acceso o no a la protección internacional se relaciona con la interpretación que los Estados hacen de los términos de la definición de refugiado misma. Esto incluye la definición clásica y los elementos subjetivo y objetivo incluidos en el “fundado temor de persecución”. Pero muy especialmente, incluye el debate respecto a la aplicación de la llamada definición ampliada o regional, aquella que surge de la Conclusión III de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984³ (en adelante “la Declaración de Cartagena”), y que ha sido incorporada en la normativa interna de los Estados que estamos examinando.

Al respecto, de la revisión de la literatura surgen dos discusiones. Por un lado, un debate político, relacionado con la reticencia de los Estados a aplicar la definición ampliada. En la última década, la región evidenció el incremento de personas desplazadas que escapan de la definición clásica de refugiado, aquella contenida en la Convención de 1951, pero que podrían ser consideradas por los Estados beneficiarias de la protección internacional como refugiadas en aplicación de la definición ampliada y que, sin embargo, no lo son. Esta es, por ejemplo, la situación de las personas haitianas que abandonaron Haití debido a la crisis humanitaria sobreviniente a los sucesos de enero de 2010 (Jubilut, Madureira y Levy, 2018), o las personas venezolanas que abandonan su país de 2014 en adelante (Berganza, Blouin y Freier, 2018; Acosta, Blouin y Freier, 2019; Freier y Parent, 2019). Por el otro, un debate jurídico, respecto a si la misma es exigible en el ámbito internacional como norma consuetudinaria, en base a la práctica de los Estados (costumbre regional) y los lineamientos dados por la Corte IDH en el ejercicio de su función consultiva, tal como discute Mondelli (2018).

Finalmente, es de destacar que la literatura en la región da cuenta de una mengua de la calidad de la protección relacionada con un cambio de enfoque respecto a la cuestión de la movilidad en general, retomando conceptos como la seguridad nacional, derivado de la instauración de gobiernos de tendencia conservadora.

³ En ella, se recomendó la adopción de una definición regional de refugiado “que, además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que han huido de sus países porque su vida, su seguridad o su libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

García (2017) y Pacecca (2017) analizan la situación argentina destacando cómo las crecientes preocupaciones en materia de seguridad impactan en las medidas de control migratorio y, por ende, en la garantía de acceder al territorio de otro Estado y al procedimiento de determinación de la condición de refugiado. De forma análoga, Mendes y Menezes (2019) estudian el retorno de la ideología de seguridad nacional para el caso brasilero mientras que Correa (2019) da cuenta del cambio de paradigma en el caso chileno.

En lo referente específicamente a los marcos normativos y los aspectos procedimentales a nivel nacional, son de interés los estudios de Demant (2013) y los coordinados por Lettieri (2012) y Contarini (2017). Las discusiones actuales en estos aspectos en particular abordan cuestiones como las prácticas de asilo (Cantor, 2013), la jurisprudencia de los órganos de determinación (Alvarez, Bello y Marcogliese, 2012), las garantías del debido proceso, la defensa legal y el tratamiento debido a los niños y niñas en búsqueda de protección (Vargas, 2018; Filardi, Dubinsky y Mendos, 2012; Cascone, 2017).

Los aspectos institucionales han sido trabajados fundamentalmente por los organismos internacionales, así como por los Estados mismos. La cuestión del fortalecimiento institucional y, posteriormente, de la mejora o aseguramiento de la calidad de los procedimientos de asilo, ha estado presente sucesivamente en los instrumentos adoptados regionalmente tales como la Declaración y el Plan de Acción de México (2004) y la Declaración y el Plan de Acción de Brasil (2014), así como en talleres y reuniones promovidas por ACNUR.

EL MARCO NORMATIVO E INSTITUCIONAL DE LA PROTECCIÓN

Antecedentes

La generosa práctica regional latinoamericana de brindar asilo a las personas desplazadas forzosamente ha sido resaltada a nivel global en reiteradas oportunidades. Y, en efecto, la región cuenta desde el siglo XIX con un conjunto de normas relativas al asilo diplomático y territorial⁴, y un sólido

4 Nos referimos al conjunto de normas regionales que regulan la concesión del asilo para aquellas personas perseguidas por delitos políticos o conexos con los políticos denominado sistema latinoamericano sobre asilo diplomático y territorial. Este se basa en un conjunto de tratados regionales, alguno de los cuales data del S. XIX: el 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 sobre Derecho Penal Internacional (Montevideo, 1940); Convención sobre Asilo Territorial (Caracas, 1954); Convención sobre Asilo Diplomático (Caracas, 1954). Para un análisis detallado del sistema latinoamericano de asilo y su relación con el sistema internacional de protección de refugiado véase San Juan, 2004.

marco normativo para la protección de personas refugiadas, derivado de los instrumentos internacionales y regionales en la materia: la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados -en adelante la “Convención de 1951”- y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados -en adelante el “Protocolo de 1967”-, la Declaración de Cartagena de 1984 sobre Refugiados -en adelante la “Declaración de Cartagena”; así como los instrumentos regionales en materia de Derechos Humanos (la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre y la Convención Americana de Derechos Humanos -en adelante “CADH”).

El derecho de asilo ha sido incorporado en las Constituciones de Argentina, Bolivia, Brasil, Paraguay o Perú⁵; y todos los países de la subregión son signatarios de los instrumentos internacionales en materia de protección de refugiados.

El proceso de ratificaciones de estos instrumentos en la subregión comenzó en los años '60, siendo Brasil el primer país en ratificar la Convención de 1951, pero fue lento y paulatino. Sin embargo, hacia 1983, los siete Estados eran signatarios de ambos instrumentos, la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967⁶.

La construcción de marcos normativos e institucionales internos, sin embargo, fue más compleja. Si bien habían ratificado los instrumentos internacionales, la mayoría de los Estados no adoptarían normativa interna y conformarían organismos encargados de la determinación de la condición de refugiado sino hasta entrada la década de 1980's. De hecho, en la gran mayoría de los Estados, en las décadas de los '70 y '80 la determinación sería hecha por ACNUR, bajo su mandato.

Argentina, por ejemplo, con el retorno de la democracia en 1983 y el regreso de las personas que se vieron forzadas a huir como consecuencia de la dictadura, asume su compromiso internacional, adoptando normativa y creando un organismo encargado de resolver las solicitudes de estatuto de refugiado que se formularan en el territorio: el Comité de Elegibilidad para los Refugiados es creado en marzo de 1985 por un Decreto del entonces Presidente Ricardo Alfonsín⁷.

5 Argentina, a través del artículo 75, inc. 22, de la Constitución Nacional incorpora la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José de Costa Rica, 1969) y con ella, el derecho a buscar y recibir asilo. Bolivia, por su parte, reconoce en el Artículo 29 de la Constitución Política “el derecho a pedir y recibir asilo o refugio por persecución política o ideológica, de conformidad con las leyes y los tratados internacionales”. La Constitución Política de la República Federativa de Brasil (1988) establece que ésta “se rige en sus relaciones internacionales por (...) la concesión de asilo político”. En el caso de Paraguay, el Artículo 43 de la Constitución de 1992 señala que “El Paraguay reconoce el derecho de asilo territorial y diplomático a toda persona perseguida por motivos o delitos políticos o por delitos comunes conexos, así como por sus opiniones o por sus creencias”. Finalmente, Perú, conforme el artículo 36 de la Constitución de 1993, “reconoce el asilo político. Acepta la calificación del asilado que otorga el gobierno asilante”.

6 Argentina ratificó la Convención de 1951 el 15 de noviembre de 1961 y el Protocolo de 1967 el 6 de diciembre de 1967. Bolivia ratificó ambos el 9 de febrero de 1982. Brasil lo hizo el 16 de noviembre de 1960 y el 7 de abril de 1972; Chile, el 28 de enero de 1972 y el 27 de abril de 1972; Paraguay ratificó ambos el 1 de abril de 1970; Perú lo hizo el 21 de diciembre de 1964 y el 15 de septiembre de 1983; y Uruguay lo hizo el 22 de septiembre de 1970.

7 Decreto N° 464/1985 del 11 de marzo de 1985.

Características generales de las normativas actuales en materia de protección de refugiados en la subregión

A excepción de Brasil, cuya Ley es previa⁸, las normativas internas vigentes hoy fueron adoptadas desde mediados de la década del 2000⁹, paralelamente a la adopción de otras legislaciones de carácter progresista. En el plano regional se plasmaba entonces un nuevo paradigma en el tratamiento de la cuestión migratoria, un cambio de enfoque desde una óptica securitista a una perspectiva de los derechos humanos.

En la actualidad, las legislaciones son acordes a los estándares internacionales, incorporan los principios de la protección (aunque con algunas particularidades, los textos incluyen los principios de no devolución, no sanción por ingreso irregular, ayuda administrativa, unidad de la familia y confidencialidad), establecen derechos de los refugiados, regulaciones con relación a los documentos de identidad y viaje, los permisos de residencia, etc. y también dan cuenta de las obligaciones de los Estados respecto a los solicitantes de asilo y refugiados que se encuentren en su territorio. Son legislaciones con un claro lenguaje de derechos humanos.

Asimismo, a través de la adopción de normativa interna, los Estados han ido incorporando casi en su totalidad la definición ampliada del término refugiado que emana de la Declaración de Cartagena, obligándose así a considerar como refugiados a quienes reúnen las condiciones previstas en la definición de refugiado de la Convención de 1951, pero también a quienes huyen por haber visto su vida, su seguridad o su libertad amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado el orden público¹⁰.

De manera uniforme, las legislaciones incorporan la definición ampliada pero sin establecer una prevalencia de una definición sobre otra e, incluso, aclarando en algunos casos que ambas aplican para aquella persona que al momento

8 Lei Nº 9474 de 22 de julho de 1997.

9 Argentina: Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado Nº 26.165; Bolivia: Ley Nº 251 del 20 de junio de 2012; Chile: Ley 20.430 establece disposiciones sobre protección de refugiados; Paraguay: Ley Nº 1938.- General sobre Refugiados; Perú: Ley del Refugiado Nº 27891; Uruguay: Ley Nº 18.076 Derecho al refugio y a los refugiados.

10 Al respecto, véase: ACNUR, *Buena Práctica 1: Definición regional de refugiado*. Disponible en: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9203.pdf. Nótese que algunos países incorporaron la definición en sus normativas pero con cambios en su redacción. Brasil, por ejemplo, limitó las situaciones que podrían dar origen al reconocimiento de la condición de refugiado a la de “violación grave y generalizada de derechos humanos” (Art. 1.III Lei 9474/97). Uruguay, por el contrario, amplió aún más las bases para el reconocimiento incluyendo entre ellas “el terrorismo” (Art. 2. B) Ley Nº 18.076). La legislación peruana, por su parte, no incluye el término “amenaza” ni tampoco el elemento de violencia generalizada, sino a “...la violación masiva de los derechos humanos, agresión extranjera, conflicto interno, ocupación o dominación extranjera; o en razón de acontecimientos que perturben gravemente el orden público” (Ley 3 – Ley Nº 27.891).

de abandonar su país de nacionalidad o residencia habitual no reunía las condiciones, pero que como consecuencia de acontecimientos ocurridos con posterioridad a su salida, cumple las cláusulas de inclusión establecidas en la definición clásica y en la definición ampliada. Tal es el caso de las normativas boliviana¹¹, peruana¹², y chilena¹³.

Hoy día, la inclusión de la definición ampliada en las normativas nacionales permite dar cabida a personas que, de otra forma, no serían consideradas refugiadas. Esta es la situación de nacionales sirios que huyen del conflicto armado que impera en su país y que, en principio, podrían no tener una persecución conforme los términos de la Convención de 1951. Argentina, por ejemplo, ha tramitado las solicitudes de estatuto de refugiado recibidas de parte de nacionales sirios a través de un procedimiento sumario, por considerarlas manifiestamente fundadas, reconociendo el estatuto de refugiado en virtud del “conflicto armado” prevaleciente en el país de origen (Sobieray, Gómez y Mendoza, 2017; Figueroa y Marcogliese, 2019) La aplicación de la definición ampliada de refugiado podría ser también una respuesta de protección frente al desplazamiento de personas venezolanas (Berganza, Blouin y Freier, 2018). Como veremos, sin embargo, los Estados han evidenciado ser reticentes a hacerlo. Recién a mediados de 2019 y luego de un extenso informe respecto a la situación del país de origen, el Comitê Nacional para os Refugiados de Brasil ha aplicado el concepto de violación grave y generalizada de derechos humanos para el reconocimiento de venezolanos como refugiados, lo que implicó la felicitación por parte de ACNUR¹⁴. El organismo, por su parte, en sus Notas de orientación referida a las consideraciones de protección de las personas venezolanas de 2018 y 2019, instó a que aquellos Estados que han incorporado en su legislación la definición ampliada del término refugiado que la apliquen al caso de los solicitantes de asilo venezolanos, ya que las circunstancias generales que conducen a la salida de ciudadanos venezolanos podrían estar contempladas en ella (ACNUR, 2018a, p.3; ACNUR, 2019, p.2).

Aspectos institucionales

Todos los Estados de la subregión tienen órganos encargados de la determinación de la condición de refugiado. Se trata exclusivamente de órganos administrativos, mayoritariamente órganos colegiados, constituidos por representantes de distintas carteras de Estado y con representación, en algunos casos, de la sociedad civil o la academia. A su vez, todas las Comisiones Nacionales incluyen

11 Artículo 15.II – Ley Nº 251.

12 Artículo 3, c) – Ley Nº 27.891.

13 Artículo 2.4 – Ley Nº 20.430.

14 ACNUR, Comunicados de Prensa: *ACNUR felicita a Brasil por reconocer la condición de refugiado a las personas venezolanas con base en la Declaración de Cartagena*, 29 de julio de 2019, recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/7/5d3f03754/acnur-felicita-a-brasil-por-reconocer-la-condicion-de-refugiado-a-las-personas.html>

en su composición la participación del ACNUR, con voz y sin voto.

En su gran mayoría funcionan en los ámbitos de los Ministerios de Interior, Justicia o Relaciones Exteriores y tienen la función de resolver las solicitudes de estatuto de refugiado que se formulan en su territorio, pero también de entender en otros muchos aspectos propios de la protección de refugiados como la asistencia humanitaria inicial, el trabajo especializado con mujeres víctimas de violencia o niñas y niños no acompañados, la facilitación y el apoyo a los procesos de integración social, el reasentamiento o la repatriación voluntaria.

Así, por ejemplo, en Argentina, la Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado N° 26.165 crea la Comisión Nacional para los Refugiados, en jurisdicción del Ministerio del Interior, integrada por cinco comisionados representantes de Ministerio del Interior, del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, del Ministerio de Desarrollo Social, del Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia y de una organización no gubernamental (con voz y sin voto).

Con relación a su mandato, la Ley le otorga a la CONARE funciones ampliadas respecto de su organismo predecesor, ya que no sólo es la encargada de resolver las solicitudes de estatuto de refugiado en el país y llevar adelante el trabajo de determinación de la condición de refugiado, sino también en lo relativo al diseño, coordinación y monitoreo de políticas públicas para la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados, atendiendo a sus necesidades asistenciales y de integración. Como señala el inciso a) del artículo 25, es función de la CONARE la de proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la jurisdicción de la República Argentina en toda circunstancia, para lo cual está facultada para ejecutar todas las acciones necesarias para velar por el goce efectivo de los derechos de los refugiados y de sus familiares.

En Brasil, el Comitê Nacional para os Refugiados está compuesto por representantes de los Ministerios de Justicia, Relaciones Exteriores, Trabajo, Salud, Educación, el Departamento de Policía Federal y una ONG que se dedique a actividades de asistencia y protección de refugiados. Entre las funciones establecidas por Ley, el CONARE debe “orientar e coordenar as ações necessárias à eficácia da proteção, assistência e apoio jurídico aos refugiados”¹⁵.

En Uruguay, la Comisión de Refugiados (CORE)¹⁶, está compuesta, además de representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores y la Dirección de Migración, por la academia (la Universidad de la República), el Poder Legislativo y un representante de una ONG. En Paraguay, en cambio, la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), tiene en su composición representantes del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio del Interior, Ministerio de Trabajo, Justicia y Seguridad Social, la Comisión de Derechos Humanos de ambas cámaras del

15 Artículo N° 12, Lei 9474/97.

16 Artículos N° 23 y 24- Ley N° 18.076.)

congreso y una organización no gubernamental¹⁷. La Comisión Nacional para los Refugiados de Bolivia, por su parte, funciona en el ámbito del Ministerio de Relaciones Exteriores y está conformada por representantes de ésta y del Ministerio de Gobierno¹⁸. En Chile, la Ley Nacional N°20.430, de 2010, crea la Comisión de Reconocimiento de la Condición de Refugiado, organismo encargado de asesorar al Ministerio del Interior quien, en última instancia, resuelve sobre el reconocimiento o no de la condición de refugiado. En Perú, la Comisión Especial para los Refugiados del Ministerio de Relaciones Exteriores está integrada por el Director de Derechos Humanos de ese Ministerio, quien la preside; el Director de Seguridad del Estado de la Policía Nacional del Perú; el Director de Protección y Asistencia al Nacional del Ministerio de Relaciones Exteriores; el Secretario Ejecutivo y un representante del ACNUR (ambos, sin derecho a voto)¹⁹.

En general, estas Comisiones cuentan con oficinas técnicas o Secretarías con un perfil técnico especializado que son las que instruyen los expedientes y llevan adelante el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado, incluyendo la realización de las entrevistas a las personas solicitantes y la producción de informes relativos a la aplicabilidad de las definiciones de refugiado a cada caso individual.

Estas Secretarías u oficinas técnicas han ido jerarquizándose con los años, en la medida en que han ido recibiendo formación y capacitación y, conforme las normativas, estableciéndose ciertos requisitos para la designación del responsable. Así, por ejemplo, en las legislaciones de Argentina²⁰ y Bolivia²¹, se da cuenta que el cargo de Secretario/a debe recaer sobre una persona de trayectoria, conocimiento e idoneidad en la materia; en Paraguay²² la designación surge de una terna propuesta por el Presidente de la Comisión Nacional de Refugiados; mientras que en Uruguay, la Secretaría es “permanente de carácter honorario” y está integrada por representantes de distintos ministerios.

En cuanto a las funciones, en líneas generales las normas resultan coincidentes en cuanto a: la recepción de la solicitud y documentación acreditativa, la orientación e información debida a la persona solicitante, la realización de las entrevistas individuales, la búsqueda de información sobre la situación en el país de origen, el otorgamiento de documentación provisoria, la elaboración de informes técnicos sobre cada caso individual para el análisis de la Comisión, el registro y la elaboración de estadísticas, entre otros.

17 Conforme Ley N° 1938 .

18 Ley N° 251.

19 Creada por Ley N° 27.891.

20 Artículo 29 – Ley N° 26.165.

21 Artículo 26 – Ley N° 251.

22 Artículo 18 – Ley N° 1938

Procedimientos de determinación de la condición de refugiado

Las legislaciones establecen los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Recordemos que la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 no hacen mención a los procedimientos para determinar quién puede ser considerada una persona refugiada. Estos procedimientos quedan sujetos a la decisión de cada Estado, la cual depende de su estructura legal e institucional.

En general, en la región los procedimientos son individuales. Se hace una valoración individualizada de cada solicitud. Pero también las legislaciones contemplan la posibilidad de llevar adelante procedimientos grupales, la determinación del estatuto de refugiado de manera colectiva, en situaciones de afluencia masiva. Esta previsión está contemplada en las legislaciones de Argentina, Bolivia, Chile y Perú (aunque en este último, en vez de la determinación grupal o colectiva, la legislación se refiere a la concesión de un estatuto de protección temporal)²³.

Con relación al procedimiento, las normas incorporan explícitamente previsiones relativas al debido proceso tales como la provisión de intérprete competente, el acceso a asesoría y representación legal, orientación sobre el procedimiento, oportunidad de contactar al ACNUR, obligatoriedad de la realización de una entrevista personal, plazos razonables para la adopción de una resolución por parte de la administración, decisiones fundamentadas y recursos ante las decisiones denegatorias. A su vez, incluyen previsiones referidas a la confidencialidad y la garantía de respeto de los datos personales.

Más allá de las consideraciones establecidas en la normativa, los procedimientos en la práctica incluyen diferentes etapas tales como el acceso al procedimiento, la entrevista, la resolución y los recursos frente a las decisiones denegatorias.

En cuanto al acceso al procedimiento, por lo general se contempla la presentación ante la autoridad competente pero también ante las autoridades fronterizas, explicitándose que el rechazo en frontera constituye una violación al principio de no devolución.

En todos los Estados de la subregión, tras la formalización de la solicitud, se le otorga a las personas solicitantes de asilo un permiso provisorio para permanecer en el país. Permisos que varían entre 90 días – en Argentina – u ocho meses, en Chile, renovables periódicamente, y que les otorga a los solicitantes el derecho a desempeñar tareas remuneradas, lo cual, de hecho, constituye una buena práctica.

Con relación a la entrevista, las legislaciones establecen la obligatoriedad de ésta. Y esto implica también la asistencia de un intérprete y las condiciones

23 Véase ACNUR, Buenas prácticas legislativas. Cuadro N° 47. Ingreso masivo de refugiados. Recuperado de: https://acnur.org/fileadmin/Documentos/Proteccion/Buenas_Practicas/9988.pdf#_ga=2.144413427.739351371.1572021087-270283971.1571419742

adecuadas donde llevarla a cabo, la posibilidad de desplazar funcionarios dentro del territorio o incluso, de utilizar medios electrónicos seguros – algo incipiente aún – para poder llevarlas a cabo con personas que se encuentran en zonas distantes.

Finalmente, los procedimientos establecidos por Ley prevén la adopción de una resolución en función del análisis de los hechos y de la información disponible con relación a la situación imperante en el país de origen. Por lo general, esta resolución la adoptan las autoridades sobre la base de informes previos emitidos por sus Secretarías Técnicas.

Los procedimientos incluyen los mecanismos de revisión o de apelación ante las decisiones denegatorias. En ocasiones hay mecanismos de revisión por los mismos órganos que adoptaron la decisión denegatoria, como en Perú, donde en principio los solicitantes podrán impugnar la decisión ante la propia Comisión Especial mediante un recurso de reconsideración en el plazo de 15 días hábiles desde la notificación. En otros casos, como en Argentina, las personas tienen derecho a presentar un recurso administrativo, jerárquico, dentro del plazo de 10 días hábiles, ante el Ministerio del Interior y, frente al rechazo de este recurso, presentar un recurso judicial. En Bolivia, por su parte, existe una Comisión de Impugnación que entiende en estos recursos.

Es de mencionar que en la región se identifican lo que ACNUR ha denominado “buenas prácticas legislativas”²⁴: la incorporación de disposiciones jurídicas que constituyen interesantes ejemplos a seguir y que abarcan desde la adopción de un enfoque de edad; género y diversidad; la mención expresa a la prohibición del rechazo en frontera y la no penalización por entrada o presencia ilegales; la explicitación del carácter declarativo del reconocimiento de la condición de refugiado (lo cual tiene implicancias positivas para los solicitantes de asilo); el derecho efectivo a acceder al procedimiento de determinación, incluyendo menciones en las legislaciones a las situaciones de las personas privadas de la libertad, por ejemplo, o las víctimas de trata u otras personas especialmente vulnerables; la asistencia legal gratuita a los solicitantes de asilo; el otorgamiento de documentación de identidad y de viaje de forma gratuita o a bajo costo; y la protección especial de niñas y niños no acompañados o separados de sus familiares.

Finalmente, resulta interesante destacar, que, de forma creciente, las autoridades de asilo trabajan en casi todos los países en coordinación con otras áreas de gobierno. Hoy día, la coordinación interinstitucional, la articulación de políticas públicas orientadas a la protección, es una parte fundamental del rol de las Comisiones Nacionales.

24 Al respecto, véase ACNUR, Protección de Refugiados en América Latina: Buenas Prácticas Legislativas. Recuperado de: <https://www.acnur.org/buenas-practicas.html>.

DESAFÍOS ACTUALES

Vacíos normativos; brechas entre la norma y la práctica

Son muchos los desafíos que afronta la región en materia de protección internacional de personas desplazadas forzosamente. Algunos de ellos se refieren exclusivamente a la protección legal, pero otros se vinculan al acceso a derechos fundamentales y a oportunidades para integrar a la población refugiada en las sociedades que les acogen, en los planos económico y sociocultural. Nos detendremos en este punto en los relativos estrictamente a los aspectos legales de la protección.

Por un lado, persisten disposiciones jurídicas regresivas y una brecha entre lo establecido en la normativa y la práctica cotidiana en lo que concierne al acceso al territorio, al acceso al procedimiento de determinación de la condición de refugiado, el respeto de las garantías del debido proceso y el acceso a derechos fundamentales. Por otro lado, se evidencia una enorme falta de voluntad política para dotar a los sistemas de asilo de los recursos necesarios para afrontar el incremento de solicitudes y garantizar una correcta determinación de la condición de refugiado mediante procedimientos justos.

En lo que respecta a la primer cuestión, es preciso señalar que, si bien la mayoría de las legislaciones da cuenta del derecho a acceder al territorio de otro Estado en busca de protección y de acceder al procedimiento de asilo en ocasiones los Estados introducen barreras de tipo legal o de tipo práctico que limitan este acceso.

La primera de ellas se relaciona, sin duda, con las crecientes barreras físicas y legales para acceder a los territorios que abarcan, desde el cierre de las fronteras, hasta la exigencia de pasaporte vigente y visado. En el caso de Perú y de Chile, por ejemplo, el requerimiento de un visado ha reducido entre un 50% y un 80% el arribo de personas venezolanas a su territorio; personas que podrían estar en necesidad de protección internacional²⁵.

Asimismo, es de mencionar que Bolivia y Perú establecen en sus legislaciones plazos para la formalización de las solicitudes, lo que fue señalado por ACNUR y la Corte Interamericana de Derechos Humanos, como una previsión contraria al derecho internacional, en tanto implica un arbitrario límite temporal para que el solicitante ejerza su derecho a solicitar y recibir asilo, plazo que no es contemplado en los instrumentos internacionales.

25 Declaraciones de Alvaro Bellolio, Jefe del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior de Chile. "Así fue el dramático efecto de la exigencia de visa a venezolanos en Chile y su impacto en el Perú", RPP Noticias, 12 de septiembre de 2019. Recuperado de: <https://rpp.pe/mundo/venezuela/asi-fue-el-dramatico-efecto-de-la-exigencia-de-visa-a-venezolanos-en-chile-y-su-impacto-en-el-peru-noticia-1219246>

No sólo existen barreras legales para acceder al procedimiento sino que, en años recientes, han surgido barreras prácticas que impiden este acceso. En Chile, un informe elaborado por el Centro de Derechos Humanos de la Universidad Diego Portales (Vargas, 2018, p.255) advierte de las trabas para acceder a los procedimientos de asilo en ese país derivada de la aplicación de una entrevista de preadmisibilidad, esto es una entrevista en la que un funcionario del área encargada de recepcionar las solicitudes indaga respecto a los elementos en los que el peticionante basaría su solicitud, como prerequisite para poder formalizarla. Si a juicio del funcionario, el relato no es lo suficientemente fundado, la solicitud no puede ser formalizada²⁶. Las estadísticas evidencian que, mientras en 2017 y 2018 se registraron más de 5700 solicitudes cada año, llamativamente en el primer semestre de 2019 se registraron tan sólo 352.

Otros Estados han establecido procedimientos especiales para solicitudes que se consideran manifiestamente infundadas, abusivas o fraudulentas²⁷. Si bien la introducción de este tipo de procedimientos no es un aspecto negativo en sí, es preciso que esta clase de procedimientos se desarrolle con todas las garantías debidas, lo cual no siempre ocurre. En relación a los procedimientos acelerados, en el fallo referente al caso de la Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos advirtió que “aún en esos procedimientos deben respetarse las mínimas garantías de audiencia, de determinación de ese carácter infundado o abusivo de la solicitud por parte de la autoridad competente y de posibilitar la revisión de la decisión negativa antes de una expulsión” (Corte IDH, 2013, párr. 172).

En el caso de Argentina, por ejemplo, si bien no se niega el acceso al procedimiento en el caso de solicitudes de esta índole, el procedimiento especial por el cual tramitan no está previsto en la Ley interna ni ha sido dado a publicidad, lo cual lo ha vuelto objeto de críticas por parte de los organismos de defensa legal de solicitantes de asilo (Cascone, 2017; Dos Santos, 2013).

26 Respecto a esta práctica, la organización Amnistía Internacional también destacó que “es una mala práctica que ya ha sido cuestionada judicialmente y podría significar una violación al principio internacional de no devolución”. Véase Amnistía Internacional, “La deuda de Piñera. No asegura el debido acceso al procedimiento para personas solicitantes de asilo y refugio en Chile”, recuperado de: <https://amnistia.cl/pasalelacuenta/>

27 La Conclusión No. 30 del Comité Ejecutivo del ACNUR (EXCOM) describe las solicitudes “claramente abusivas” y “manifiestamente infundadas” como “aquellas que son claramente fraudulentas o que no guardan relación con los criterios para la concesión de la condición de refugiado establecidos en la Convención ... de 1951 ... ni con otro criterio que justifique la concesión de asilo”. Al respecto, véase también: ACNUR (2001); República Argentina, CONARE, Acta Resolutiva N° 01/2009.

Fortalecimiento institucional y procesos de mejora de la calidad de los procedimientos de asilo

La segunda cuestión que mencionamos, íntimamente vinculada a la anterior, se relaciona con la falta de voluntad política para fortalecer los sistemas de asilo de forma de responder adecuadamente a las demandas que hoy se plantean.

El principal problema que evidencian los sistemas en nuestra subregión hoy tiene que ver con la imposibilidad de gestionar adecuadamente el enorme número de solicitudes que reciben a diario, reducir el cúmulo de casos pendientes y resolver las solicitudes en plazos razonables. Como mencionáramos, en los últimos años, no sólo ha crecido exponencialmente el número de pedidos de protección sino que, además, se ha complejizado notoriamente el análisis de los casos lo que hace que –de no incrementarse de manera concomitante los recursos puestos en los sistemas– el cúmulo de casos pendientes se multiplique, como también los plazos para adoptar resoluciones. Tan sólo por dar un ejemplo, Brasil llegó a tener a fines de 2017, 89 mil solicitudes de asilo pendientes de resolución y en 2018 había acumulado más de 160 mil solicitudes²⁸.

Las estructuras de los organismos encargados de la recepción, registro, documentación, entrevista y procesamiento de casos son sumamente pequeñas. En ocasiones, como en el caso argentino, carecen de una partida presupuestaria específica. Nótese, además, que muchos de estos organismos entienden también en aspectos vinculados al reasentamiento, la integración local, la coordinación interinstitucional y la participación en espacios de cooperación internacional, lo que impacta en el cúmulo de trabajo.

Las dificultades para la gestión de los casos no son un fenómeno nuevo, pero el crecimiento exponencial de la demanda llevó la situación al extremo.

Desde 2013, los Estados de la región han ido desarrollando, con el apoyo de ACNUR, la iniciativa de Control de Calidad de los sistemas de asilo, también denominada Programa QAI (por las siglas en inglés *Quality Assurance Initiative*). Esta iniciativa se propone diagnosticar y mejorar sistemas de asilo que ya evidenciaban, entre otras cosas: una alta rotación de funcionarios encargados de la determinación de la condición de refugiado, debido a los bajos salarios y situaciones de *burn out*; poca experiencia y conocimiento en la materia por parte de un personal cambiante; la falta de experiencia en la gestión de los sistemas, en particular para afrontar cúmulos de solicitudes irresueltas; y las dificultades para tener apoyos expertos locales (intérpretes calificados, investigadores en información de país de origen o especialistas para llevar adelante casos vulnerables).

28 Cfr. Ministerio da Justiça e Segurança Pública, Refúgio em números, 4ª Edição. Recuperado de: <https://www.acnur.org/portugues/wp-content/uploads/2019/07/Refugio-em-nu%CC%81meros-versa%CC%83o-23-de-julho-002.pdf>

Si bien la iniciativa comenzó en 2013, el principal impulso fue la adopción del Plan de Acción de Brasil en 2014 (en adelante “el PAB”). Recordemos que el PAB, documento adoptado por 28 Estados y 3 territorios de América Latina y el Caribe en 2014 (incluyendo a todos los de América del Sur) es una guía para las acciones en materia de fortalecimiento de la protección internacional en la región para los años sucesivos.

Entre sus programas, el PAB incorporó el denominado Asilo de Calidad, con el fin explícito de alcanzar progresivamente sistemas de asilo armonizados a nivel regional, mejorar los procedimientos de elegibilidad, fortalecer la capacidad y el conocimiento de las autoridades de asilo, e introducir conceptos eficientes de gestión y manejo de los procedimientos.

El Programa, tal como fue concebido, prevé la realización de una evaluación y diagnóstico conjunto (Gobierno – ACNUR) para establecer las necesidades concretas. El conjunto de acciones a adoptar variará conforme la situación en que cada sistema de asilo se encuentre o, dicho de otro modo, el punto del cual se parte en el proceso de mejora, abarcando aspectos tan diversos como la adopción de mecanismos electrónicos de registro o la provisión de documentos de identificación personal; la adopción o revisión de normativa interna y el establecimiento de procedimientos prioritarios para niños/as no acompañados/as o separados/as de sus familiares; el fortalecimiento de las capacidades institucionales y la formación y capacitación de los funcionarios; o la consolidación de los sistemas nacionales para garantizar el respeto al principio de no devolución, el acceso efectivo a los procedimientos de asilo y el respeto a los principios del debido proceso.

Pero, precisamente como producto del incremento desmesurado en el número de solicitudes, en agosto de 2017 se realizó en San Pablo la primera Mesa Redonda Regional de la Iniciativa de Control de Calidad de los Sistemas de Asilo para las Américas, bajo el lema “Desafíos y Buenas Prácticas en el Manejo de Casos en el procedimiento de Determinación de la Condición de Persona Refugiada”. Fundamentalmente, la discusión entre las autoridades de asilo giró en torno a tres puntos principales: el acceso al procedimiento, el registro y las técnicas del manejo de casos y estrategias para reducir la mora de casos pendientes.

Este último partía de cuestionarse si se puede prevenir o reducir la acumulación de casos pendientes por medio del trámite diferenciado de casos, procedimientos acelerados o la pre asignación de casos por medio de mecanismos de “triage” según el área de especialización de los trabajadores (exclusión, niñez, víctimas de trauma, víctimas de violencia de pandillas, etc.), el fortalecimiento de la investigación sobre país de origen, o la utilización de herramientas tecnológicas para facilitar la grabación y transcripción de entrevistas y/o la redacción de evaluaciones y recomendaciones.

A fines de 2017, se realizó la primer evaluación de la implementación del PAB por parte de los Estados y ACNUR, dando a conocer un informe de avance (ACNUR,

2018b). Asimismo, las organizaciones de la sociedad civil integradas en el denominado Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil (GARPAB) elaboraron su respectivo informe (GARPAB, 2018). Del análisis de ambos surge que los Estados han mejorado sus estructuras de recepción y protección; han adoptado manuales de registro y elegibilidad, Procedimientos Operativos Estandarizados y módulos de formación para capacitar a su personal en temas de protección de personas refugiadas; y han mejorado los procesos de toma de decisiones prestando mayor atención a casos especiales que deben priorizarse.

Sin embargo, muchos otros aspectos relacionados con los procedimientos de determinación requieren mejoras. Estas incluyen: la formación y capacitación de los funcionarios llamados a analizar los casos y adoptar resoluciones; eliminar la existencia de plazos para formalizar las solicitudes; contar con intérpretes calificados de diferentes lenguas – y su capacitación y profesionalización para la tarea que realizan –; garantizar la implementación efectiva de la definición ampliada y mejorar la interpretación; la realización de medidas tendientes a garantizar la representación legal gratuita y de oficio para apoyar a las personas solicitantes de la condición de persona refugiada y refugiadas en las diferentes fases del procedimiento; la mejora edilicia y de infraestructura para poder realizar entrevistas de elegibilidad que garanticen confidencialidad; y el fortalecimiento de los procedimientos de revisión de segunda instancia de las decisiones negativas a fin de asegurar imparcialidad y el respeto de las garantías del debido proceso (ACNUR, 2018b).

En agosto de 2018, se llevó a cabo en Lima la segunda Mesa Redonda Regional de la Iniciativa bajo el título “Procesamiento Diferenciado de las Solicitudes de Determinación de la condición de persona refugiada y Reducción de la mora”. Para entonces, el incremento exponencial en el número de solicitudes pendientes de resolución y la incapacidad de los sistemas de asilo para darles trámite llevaron a que el Programa QAI se centrara en exclusiva en la cuestión del procesamiento y la reducción de la mora. En dicha mesa, las discusiones se centraron en cuatro puntos: el procesamiento diferenciado de casos, los procedimientos acelerados o simplificados, estrategias de reducción de casos pendientes (backlog) y apoyo con información de país de origen.

En la medida en que se lleven adelante con las debidas garantías, el procesamiento diferenciado de casos y la introducción de procedimientos acelerados o simplificados resultan iniciativas interesantes para casos particularmente vulnerables, como los niños, niñas y adolescentes no acompañados en busca de asilo, víctimas de violencia sexual o basada en género y otros casos que huyen de situaciones generales de violencia o de violación masiva de derechos humanos.

La tercera Mesa Redonda tuvo lugar en México en octubre de 2019. A diferencia de las anteriores, los documentos de discusión se refieren al fortalecimiento de los sistemas en el contexto ya de “flujos masivos de refugiados y movimientos

mixtos a gran escala”²⁹.

La mejora de la calidad de los procedimientos de asilo también ha sido abordada por los Estados en sus reuniones periódicas dentro del proceso de integración regional del Mercado Común del Sur (MERCOSUR) (Bello, 2017). Dentro de la institucionalidad del MERCOSUR, y en el ámbito de las Reuniones de Ministros del Interior y Seguridad de los Estados Parte del MERCOSUR y Asociados se creó, en junio de 2015, la Reunión de Comités Nacionales para Refugiados o equivalentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Países Asociados³⁰. En su reunión inicial, se elaboró un plan de trabajo concreto sobre la base de varios ejes, determinándose actividades concretas de corto, mediano y largo plazo, enmarcadas mayormente en el PAB. Estos ejes abarcan la capacitación, soluciones duraderas, apatridia, intercambio de información y cooperación regional. Del análisis de las actas de las reuniones mantenidas³¹, surge que buena parte de las iniciativas se llevaron adelante con resultados positivos. Sin embargo, el empuje inicial que tuvo ese espacio de discusión e intercambio, parece haber mermado en los últimos dos años.

Consecuencias del mal funcionamiento de los sistemas de asilo

En el actual escenario regional, las dificultades de las autoridades para brindar respuestas de protección adecuadas conducen a diversas situaciones, todas ellas negativas para las personas refugiadas.

La primera se relaciona con la falta de protección de personas que no acceden siquiera a formalizar una solicitud de asilo y permanecen irregulares con la consecuente vulnerabilidad que esto acarrea en todos los aspectos de su existencia.

La segunda, a la existencia de un gran número de personas solicitantes de estatuto de refugiado que permanecerán con dicho status durante un tiempo indeterminado que, sin duda, será sumamente extenso. La falta de claridad respecto al futuro derivada de este status eminentemente temporario e indefinido impacta sin dudas en las posibilidades de las personas de rehacer una vida en condiciones de seguridad.

La tercera tiene que ver con el surgimiento de respuestas a las crisis por fuera de los sistemas de asilo. Me refiero especialmente a la utilización de herramientas migratorias como categorías de visa o acuerdos migratorios bilaterales o

29 Al respecto, véase ACNUR, Comunicados de prensa, *Sistemas nacionales de asilo necesitan fortalecerse ante aumento de personas refugiadas*, 18 de octubre de 2019 Recuperado de: <https://www.acnur.org/noticias/press/2019/10/5da8eafb4/sistemas-nacionales-de-asilo-necesitan-fortalecerse-ante-aumento-de-personas.html>

30 Acta MERCOSUL/RMI/ATA N°01/15

31 Las actas de las reuniones del espacio denominado Reunión de CONAREs del MERCOSUR se encuentran disponibles en la página web del MERCOSUR (<https://documentos.mercosur.int/>), bajo el apartado del Foro Especializado Migratorio (FEM).

regionales, programas temporales o programas especiales de regularización.

Como se mencionara anteriormente, en respuesta a la crisis venezolana, Chile implementó la visa de responsabilidad democrática, Perú adoptó el Permiso Temporal de Permanencia, mientras que Argentina y Uruguay se valieron de los acuerdos migratorios del MERCOSUR, por poner sólo algunos ejemplos.

Si bien se basan en el principio de solidaridad, y constituyen respuestas de innegable generosidad, son planteadas por fuera de los sistemas de asilo como alternativa de solución para personas que, de analizarse las situaciones individuales y el contexto general del cual parte, podrían tener necesidades de protección internacional como refugiadas³².

Si bien estas medidas pueden ser considerados mecanismos innovadores, orientados a la protección, e incluso una “muy buena práctica”³³ frente al desplazamiento creciente, es necesario incorporar crecientemente salvaguardas de protección.

En general, aunque con sus diferencias, estas medidas cumplen bastantes de los estándares mínimos en cuanto a legalidad, accesibilidad y acceso a los derechos básicos: documentación, estancia legal, costos bajos para acceder a los procedimientos, flexibilidad en cuanto a los requisitos, acceso a atención médica, a educación, unidad familiar, libertad de circulación, derecho al trabajo, entre otros. Si bien es cierto que persisten enormes dificultades en todos los campos, y que crecientemente los Estados restringen el acceso, hacia octubre de 2019, 466 mil venezolanos en Perú, 325 mil en Chile, 171 mil en Argentina, 97 mil en Brasil, 13 mil en Uruguay y un mil en Paraguay³⁴ se beneficiaron de una salida migratoria que les permitió acceder a una serie de derechos y recuperar seguridad. Sin embargo, indudablemente, no son mecanismos de protección internacional. No sólo no implican el reconocimiento del estatuto de refugiado sino que tampoco constituyen medidas de protección complementaria, entendidas éstas como la protección contra la devolución en virtud de otros instrumentos internacionales o regionales en materia de derechos humanos.

Estas medidas deberían ir acompañadas de salvaguardas en materia de protección que incluyan la posibilidad de que las personas soliciten estatuto de refugiado, el derecho a no ser devueltos a su país de origen, el derecho a la ayuda administrativa, entre otros.

Se plantean entonces una serie de interrogantes.

32 Para un análisis de las respuestas migratorias a la crisis de personas migrantes y refugiadas venezolanas, véase Selee, Bolter y Muñoz (2019) y Acosta, Blouin y Freier (2019).

33 Cfr. Declaraciones de Renata Dubini, Directora para las Américas del ACNUR, en su visita a Perú en marzo de 2018. Recuperado de: <https://ne-np.facebook.com/MigracionesDePeru/videos/directora-de-acnur-reconoce-apoyo-del-per%C3%BA-migrantes-venezolanos/2026452054345858/>

34 Cfr. Datos de la Plataforma de Coordinación para refugiados y migrantes de Venezuela (R4V): <https://r4v.info/es/situations/platform> [último acceso: 28/10/2019].

El primero es por qué los Estados adoptan mecanismos alternativos y construyen enormes estructuras de respuesta migratoria, con la consecuente inversión de recursos, por fuera de los sistemas de asilo, en vez de reforzar y fortalecer éstos últimos para responder a una crisis que no es migratoria, sino que incluye a personas necesitadas de protección internacional como refugiadas.

El segundo interrogante es por qué razón las autoridades de asilo no adoptan un enfoque colectivo en el análisis de solicitudes formuladas por personas a las que, es de presumir, se debe brindar protección internacional como refugiadas. Es preciso que los Estados comprendan su incapacidad real de llevar adelante determinaciones individuales del estatuto de refugiado. El marco normativo de varios de ellos, como vimos, permite la adopción de la determinación colectiva en escenarios como el actual. Aquellos Estados que no tienen dichas previsiones, no obstante, también pueden adoptar procedimientos especiales con un enfoque colectivo.

El tercer interrogante tiene que ver con la aplicación de la definición ampliada: ¿por qué no se aplica la definición legal de refugiado, contemplada en todas las legislaciones, para brindar respuesta a las situaciones actuales? Tradicionalmente, la aplicación de la definición ampliada fue resistida al considerar que, al poner el énfasis en la situación objetiva, generaba la obligatoriedad de considerar como refugiadas a todas las personas que escapaban de la misma situación.

Probablemente, entonces, la respuesta sea similar en todos los casos y se relaciona con la renuencia de las autoridades a otorgar la protección debida.

Varios elementos confluyen en tratar migratoriamente una crisis que, mayoritariamente, es una crisis de refugiados. Entre ellos hemos mencionado ya la incapacidad de respuesta de los sistemas de asilo. Pero también influyen aspectos vinculados a la seguridad. Las previsiones del derecho de refugiados incluyen la posibilidad de que las personas ingresen a los territorios aún careciendo de documentación de viaje, que no sean sancionadas por su ingreso o permanencia irregular, y fundamentalmente, que no puedan ser devueltas a las fronteras del país del cual temen persecución o del cual han huido por situaciones de violencia o violaciones de derechos humanos. Los Estados consideran que, si el abordaje es migratorio, estas cuestiones son tratadas de forma diferente.

CONCLUSIÓN

Los Estados de América del Sur, en general, están experimentando el arribo de un número creciente de personas solicitantes de asilo y refugiadas de diferentes nacionalidades. Las personas venezolanas son evidentemente el grupo mayoritario. Esta situación genera una enorme presión sobre los sistemas de asilo y pone a prueba la tradicional solidaridad y generosidad regional en

materia de protección.

Al menos en lo normativo, los estándares regionales son altos. Sin embargo, en la práctica, persisten muchas brechas para garantizar que las personas en necesidad de protección internacional accedan a los territorios de los otros Estados a fin de buscar protección, accedan a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, se les garanticen procedimientos justos y eficientes, respetuosos de las garantías del debido proceso, y se les permita acceder a derechos fundamentales.

Los sistemas de asilo continúan requiriendo fortalecimiento en muy distintas áreas y ser dotados de recursos humanos, financieros y técnicos ya que, de lo contrario, no cumplen en absoluto su función de protección. Las demoras que se registran para poder dar inicio a un trámite de solicitud de estatuto de refugiado, para documentar a los solicitantes, para entrevistarlos y para resolver su situación son contrarias a toda responsabilidad de protección. La iniciativa QAI y la cooperación regional dentro del MERCOSUR podrían ayudar a mejorar la situación, siempre y cuando los Estados asuman el compromiso y el esfuerzo para lograrlo.

Crecientemente, los Estados invierten su esfuerzo en responder a través de mecanismos migratorios a la llegada masiva de personas que, mayormente, requieren protección. Estas respuestas migratorias evidencian la incapacidad de los sistemas de asilo pero, además, la renuencia de las autoridades a brindar soluciones adecuadas y acordes al derecho internacional de refugiados, aplicando un enfoque colectivo en la determinación de la condición de refugiado, sobre la base de la definición regional, y reconociendo el estatuto de refugiado de aquellos que reúnen los elementos para ello. Los organismos encargados de la protección de refugiado deben reasumir el control de los aspectos propios de la protección, hoy en manos de autoridades migratorias que analizan el escenario con una óptica y un enfoque diferente. Y las personas desplazadas deben obtener una protección integral y efectiva mediante procedimientos justos, eficientes y en plazos razonables. Sólo de esa forma nuestra región seguirá siendo fiel a su tradición solidaria.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ACNUR (2019) *Nota de orientación sobre consideraciones de protección internacional para los venezolanos – Actualización I* – Mayo de 2019. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/5ce2d44c4.html>.

ACNUR (2018a) *Nota de orientación sobre el flujo de venezolanos*, marzo de 2018, Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/5aa076f74.html>.

ACNUR (2018b) *Plan de Acción de Brasil. Primer informe trienal de progreso*, Recuperado de: <https://www.acnur.org/5c8974a54.pdf>.

ACNUR (2001) *Procesos de asilo (procedimientos de asilo justos y eficientes)*, Consultas globales sobre protección internacional, EC/GC/01/12. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2004/2888>.

ACNUR, Comité Ejecutivo (EXCOM) (2000) *Formas complementarias de protección: su naturaleza y relación con el régimen de protección internacional*. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2002/1761.pdf>.

ACOSTA, Diego, BLOUIN, Cécile y FREIER, Luisa Feline (2019) *La emigración venezolana: respuestas latinoamericanas*, Documentos de trabajo 3/19, Madrid: Fundación Carolina. Recuperado de: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2019/04/DT_FC_03.pdf.

ÁLVAREZ NIEVAS, Jorge, BELLO, Juliana y MARCOGLIESE, María José (2012) “El reconocimiento de la condición de refugiado en la Argentina: estándares de protección a la luz de la Ley 26.165”, *Temas de Antropología y Migración*, n° 4, p. 55-79. Recuperado de: http://www.migrantropologia.com.ar/index.php?option=com_content&view=category&layout=blog&id=47&Itemid=64.

BELLO, Juliana (2017) “El Mercosur y la Protección internacional de los refugiados. Hacia un espacio regional de protección”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Año 42, n° 95, Facultad de Derecho, Universidad de Buenos Aires, p. 245-271. Recuperado de: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/pub_rj2017-ii.php.

BERGANZA, Isabel; BLOUIN, Cécile y FREIER, Luisa Feline (2018) *La aplicación de la definición de Cartagena a las personas venezolanas en el Perú*, Documento de Discusión. Lima: Centro de Investigación Universidad del Pacífico (CIUP).

BIVAND ERDAL, Marta y OEPPEN, Ceri (2018) “Forced to Leave? The discursive and analytical significance of describing migration as forced and voluntary”, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, n° 6, p. 981-998.

BLOUIN, Cécile y BUTTON, Emily (2018) “Addressing Overlapping Migratory Categories within New Patterns of Mobility in Peru”, *Anti - Trafficking Review*, n° 11, p. 69-84. Recuperado de: <https://www.antitraffickingreview.org/index.php/atrjournal/article/view/351/290>.

CANTOR, David (2013) “European influence on asylum practices in Latin America”, *The Global Reach of European Refugee Law*, p. 71-98.

CASCONE, Analía (2017) “Debido proceso legal y protección de personas

refugiadas y so-llicitantes de asilo a la luz del caso ‘Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia’ de la Corte interamericana de Derechos Humanos”, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Año 42, n° 95. Recuperado de: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/pub_rj2017-ii.php

CELIS SÁNCHEZ, Raquel y AIERDI URRAZA, Javier (2015) “¿Migración o desplazamiento forzado? Las causas de la migración a debate”, *Cuadernos Deusto de Derechos Humanos*, n° 81. Bilbao: Universidad de Deusto. Recuperado de: <http://www.deusto-publicaciones.es/deusto/pdfs/cuadernosdcho/cuadernosdcho81.pdf>

CONTARINI, Eugenia (Coord.) (2017) *Protección internacional de personas refugiadas*, *Revista Jurídica de Buenos Aires*, Año 42, n° 95. Buenos Aires: Facultad de Derecho, UBA. Recuperado de: http://www.derecho.uba.ar/publicaciones/rev_juridica/pub_rj2017-ii.php

CORREA, Luis Eduardo Thayer (2019) “La política migratoria en Chile en la disputa por los Derechos Humanos”, *Anales de la Universidad de Chile*, p. 15-26.

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2013) *Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*, Sentencia del 25 de noviembre de 2013. Recuperado de: <https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9390.pdf>

CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (2014) *Derechos y garantías de niñas y niños en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional*, Opinión Consultiva OC-21/14 del 19 de agosto de 2014, Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b6ca2644.pdf>

CRAWLEY, Heaven y SKLEPARIS, Dimitris (2018) “Refugees, Migrants, Neither, Both: Categorical fetishism and the politics of bounding in Europe’s “migration crisis””, *Journal of Ethnic and Migration Studies*, vol. 44, n° 1, p. 48-64.

DE LUCAS, Javier (2015) *Mediterráneo: el naufragio de Europa*, Valencia: Tirant Humanidades.

DEMANT, Eva (2013) “30 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. Avances y desafíos de la protección de refugiados en Latinoamérica”, *Agenda Internacional*, Año XX, n° 31, p. 131-140.

DOS SANTOS, Marcelo Bruno (2013) “El procedimiento de determinación de la condición de refugiado en la práctica” (391-411). En: Agustín Gordillo, *Tratado de Derecho Administrativo*, Tomo 7, Cap. XXIII. Buenos Aires: FDA. Recuperado de: http://www.gordillo.com/pdf_tomo7/capitulo23.pdf

FIGUEROA, María Soledad y MARCOGLIESE, María José (2019), “Visas

humanitarias. La experiencia del Programa Siria en Argentina”, *Revista del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH)* N° 69, enero-junio 2019, pp.365-394. Recuperado de: <https://www.iidh.ed.cr/iidh/media/8199/revista-iidh-69-web.pdf>.

FILARDI, Marcos, DUBINSKY, Karina y MENDOS, Lucas (2012) “El debido proceso en el reconocimiento de la condición de refugiado de niños y niñas no acompañados o separados de sus familias” (227-254). En: Martín Lettieri (ed.) *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica*. Remedios de Escalada: De la UNLa.

FREIER, Luisa Feline y PARENT, Nicolás (2019) “The Regional Response to the Venezuelan Exodus”, *Current History*, Vol. 118, p. 56-61. Recuperado de: <http://www.currenthistory.com/Article.php?ID=1554>.

GARCÍA, Lila (2017) “Decreto 70/2017, Ley de Migraciones y Poder Judicial”, *Rubinzal Culzoni Doctrina*, n° 230, p. 9-21.

GARPAB (2018) “Evaluación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción de Brasil 2014-2017”. Recuperado de: <https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Regional-Working-Group-for-the-Brazil-Plan-of-Action-Evaluation-Report-2014-2017.pdf>.

GRANDI, Filippo (2017) “Solidaridad regional y compromiso con la protección en Latinoamérica y el Caribe”, *Migraciones forzadas*, n° 56, p. 4-5. Recuperado de: <https://www.fmreview.org/es/latinoamerica-caribe/grandi>.

HATHAWAY, James (2019) “Assigning Protection: Can Refugee Rights and State Preferences be Reconciled?” *J. Institutional & Theoretical Economy*, 175, n° 1, p. 33- 45.

INTERNATIONAL ORGANIZATION FOR MIGRATION (2004) *Glossary on Migration*. Geneva: IOM.

JUBILUT, Liliana L., MADUREIRA, André de L., LEVY, Rafael V. (2018) “Proteção Complementar e Deslocados Ambientais: Itinerários, Limites e Possibilidades” (292-321). En: JUBILUT, Liliana L., PIRES RAMOS, Érika, BATISTA CLARO, Carolina de Abreu y DE SALLES, Fernanda (eds.) *Refugiados Ambientais*. Boa Vista: Editora da UFRR. Recuperado de: https://www.academia.edu/35928561/_Refugiados_Ambientais_49.

JUBILUT, Liliana L., VERA ESPINOZA, Marcia, MEZZANOTTI, G. (2019) “The Cartagena Declaration at 35 and Refugee Protection in Latin America”, *E-International Relations*. Recuperado de: <https://www.e-ir.info/2019/11/22/the-cartagena-declaration-at-35-and-refugee-protection-in-latin-america/>

LETTIERI, Martín (ed.) (2012) *Protección internacional de refugiados en el sur de Sudamérica*, Remedios de Escalada: De la UNLa. Recuperado de: http://biblioteca.clacso.edu.ar/Argentina/cdhunla/20171030045033/pdf_1543.pdf

MÁRMORA, Lelio (2002) *Las políticas de migraciones internacionales*. Buenos Aires: Paidós/OIM

MENDES, José y MENEZES, Fábio (2019) “Política migratoria no Brasil de Jair Bolsonaro: ‘perigo estrangeiro’ e retorno à ideologia de segurança nacional”, *Cuadernos do CEAS: Revista crítica de humanidades*, [S.l.], n° 247, p. 302-321. Recuperado de: <https://revistas.ucsal.br/index.php/cadernosdoceas/article/view/568>.

MONDELLI, Juan Ignacio (2018) *La fuerza vinculante de la definición regional de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados (1984)*. Recuperado de: <https://www.refworld.org/es/docid/5d03d0b54.html>.

MURILLO GONZÁLEZ, Juan Carlos (2006) *Retos contemporáneos de la protección internacional de refugiados*, XXXIII Curso de Derecho Internacional, Washington: OEA. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIII_curso_derecho_internacional_2006_Juan_Carlos_Murillo_Gonzalez_2.pdf.

MURILLO GONZÁLEZ, Juan Carlos (2007) *El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales*, XXXIV Curso de Derecho Internacional, Washington: OEA. Recuperado de: http://www.oas.org/es/sla/ddi/docs/publicaciones_digital_XXXIV_curso_derecho_internacional_2007_Juan_Carlos_Murillo_Gonzalez.pdf

NAÏR, Sami (2016) *Refugiados: frente a la catástrofe humanitaria, una solución real*. Madrid: Editorial Crítica.

ONGHENA, Yolanda (2015) “¿Migrantes o refugiados?”, *Opinión CIDOB*, n° 355, p.1-5.

PACECCA, María Inés (2017) “El absurdo de la extranjería”. Recuperado de: <http://www.revistaanfibia.com/ensayo/el-absurdo-de-la-extranjeria>.

SAN JUAN, Cesar (2004) “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos” (31-75). En: ACNUR, *El Asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina*. San José (C.R.): Editorama.

SELEE, Andrew, BOLTER, Jessica, MUÑOZ POGOSSIAN, Betilde et al., (2019) *Creatividad dentro de la crisis. Opciones legales para inmigrantes venezolanos en América Latina*, MPI/OEA. Recuperado de: <https://www.migrationpolicy.org/>

[research/opciones-legales-migrantes-venezolanos-america-latina.](#)

SOBIERAY, Carina (2019) “La protección de personas refugiadas en Argentina: cambios recientes y desafíos actuales”. Ponencia presentada en las III Jornadas de Migraciones de la Universidad Nacional de José Clemente Paz (UNPAZ): Cartografías En Movimiento: Memorias, Violencias y Resistencias, 23 y 24 de mayo de 2019. Recuperado de: https://www.academia.edu/39938092/La_protecci%C3%B3n_de_personas_refugiadas_en_Argentina_cambios_recientes_y_desaf%C3%ADos_actuales

SOBIERAY, Carina, GÓMEZ-SALAS, Ana y MENDOZA, María Lucila (2017) “Algunas reflexiones sobre los mecanismos jurídicos implementados en Argentina para la protección de personas que huyen del conflicto armado en Siria”, *Densidades*, n° 22, p. 95-111. Recuperado de: https://www.academia.edu/36051100/Algunas_reflexiones_sobre_los_mecanismos_jur%C3%ADdicos_implementados_en_Argentina_para_la_protecci%C3%B3n_de_personas_que_huyen_del_conflicto_armado_en_Siria

TURTON, David (2003) *Conceptualizing forced migration*, Refugees Study Center, RSC Working Paper n° 12, Oxford. Recuperado de: <https://www.rsc.ox.ac.uk/files/files-1/wp12-conceptualising-forced-migration-2003.pdf>

UNHCR (2005) *Protection Mechanisms Outside of the 1951 Convention (“Complementary Protection”)*. Recuperado de: <https://www.refworld.org/docid/435e198d4.html>.

UNHCR (2008) *Statistical Yearbook*. Anexo estadístico. Recuperado de: <https://www.unhcr.org/4bcc5c9f9.html>

UNHCR (2018) *Population Statistics*. UNHCR.

VARGAS RIVAS, Francisca (2018) “Derechos de las personas migrantes y refugiadas: cambios en materia migratoria en Chile”. En: Tomás Vial Solar (ed.), *Informe Anual sobre Derechos Humanos en Chile 2018*. Santiago de Chile: Centro de Derechos Humanos, Facultad de Derecho, Universidad Diego Portales.

ZETTER, Roger (2007) “More Labels, Fewer Refugees: Remaking the refugee label in an era of globalization”, *Journal of Refugee Studies*, vol. 20, n° 2, p. 174–176.

Instrumentos regionales

Declaración y Plan de Acción de México Para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina, adoptado en Ciudad de México en noviembre de 2004. Recuperado de: https://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf

Declaración y Plan de Acción de Brasil (2014) “Una Hoja de Ruta Común para Fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”, adoptado en Brasilia en diciembre de 2014, Recuperado de: <https://www.acnur.org/5b5100c04.pdf>