UNHCR
ACNUR

Agencia de la ONU para los Refugiados

La protección de los refugiados y la migración mixta:

El Plan de los 10 Puntos en acción

EDICIÓN PROVISIONAL

La protección de los refugiados y la migración mixta:

El Plan de los 10 Puntos en acción

Edición provisional

Índice

Introducción 6

Capítulo 1 Cooperación entre socios claves

1 En el ámbito nacional 14
Ejemplos prácticos
2 En el ámbito regional 20
Ejemplos prácticos
3 En el ámbito internacional 25
Ejemplo práctico

Capítulo 2 Recolección de información y análisis

1 Definición de objetivos, alcance y metodología de la recolección de información 34
Ejemplos prácticos
2 Recolectar información en colaboración con los asociados, su análisis y uso para la toma de decisiones políticas 35
Ejemplos prácticos
3 Selección de bases de datos y conjuntos de datos sobre migración internacional 39

Capítulo 3 Sistemas de ingreso sensibles a la protección

1 Comunicar las obligaciones de protección a los funcionarios de ingreso 48
Ejemplos prácticos
2 Proporcionar capacitación 51
Ejemplos prácticos
3 Establecer acuerdos de cooperación y diálogo entre funcionarios de ingreso y actores humanitarios 53
Ejemplos prácticos
4 Ayudar a los funcionarios de ingreso a identificar y remitir ante las autoridades competentes a los solicitantes de asilo y otras personas con necesidades especiales 59
Ejemplos prácticos
5 Incluir a los transportistas y otros actores privados en la estrategia de protección 62
Ejemplo práctico
6 Garantizar la cooperación a través de las fronteras en temas de protección 62
Ejemplos prácticos
7 Crear mecanismos independientes de monitoreo 63
Ejemplos prácticos

Capítulo 4 Mecanismos de recepción

Mecanismos de recepción previstos en los centros

1 Localización de los centros de recepción 74
2 Administración del centro de recepción 74
3 Capacitación del personal de recepción 74
4 Condiciones en el centro de recepción 74
5 Servicios proporcionados en el centro de recepción 74
6 ¿Centros de recepción abiertos, semiabiertos o cerrados? 74
Ejemplos prácticos

Capítulo 5 Mecanismos para identificar perfiles y referir casos

1 Identificación de perfiles 88
1.1 Proporcionar información 88
1.2 Recopilar información 88
1.3 Establecer perfiles preliminares 89
Ejemplos prácticos
2 Referencia de casos 89
2.1 Asesoría 89
2.2 Referencia de casos 90
3 Sugerencias prácticas 90
Ejemplos prácticos

Capítulo 6 Procesos y procedimientos diferenciados

1 Sistemas de protección de la infancia 104
Ejemplo práctico
2 Procedimientos de identificación de las mujeres en riesgo 106
Ejemplo práctico
3 Procedimientos de protección de las víctimas de trata 106
Ejemplos prácticos
4 Procedimientos de asilo 109
4.1 Herramientas para la gestión de casos 109
Ejemplos prácticos
4.2 Herramientas procesales 113
Ejemplos prácticos

Capítulo 7 Soluciones para los refugiados

1 Facilitar la autosuficiencia a la espera de una solución duradera 126
Ejemplos prácticos
2 Soluciones duraderas 126
2.1 Repatriación voluntaria 126
Ejemplo práctico
2.2 Integración local 129
Ejemplo práctico
2.3 Reasentamiento 130
Ejemplos prácticos
3 Soluciones basadas en los marcos de las migraciones 133
Ejemplos prácticos

Capítulo 8 Respondiendo a los movimientos secundarios

1 Evaluar el alcance y el origen de las causas de los movimientos secundarios 144
Ejemplos prácticos
2 Fortalecer las capacidades de protección en los países de primer asilo e informar a las personas acerca de los riesgos de los movimientos irregulares 146
Ejemplos prácticos
3 Desarrollar enfoques regionales y/o bilaterales de protección 148
Ejemplos prácticos
4 Apoyar y monitorear la readmisión en su primer asilo de quienes vienen de movimientos secundarios 150
Ejemplos prácticos

Capítulo 9 Arreglos para el retorno de personas que no son refugiadas y opciones migratorias alternas

1 Retorno 160
1.1 Respetar el principio de no devolución en el proceso de retorno y garantizar un regreso con seguridad y dignidad 160
Ejemplos prácticos
1.2 Promover y ayudar en el retorno voluntario y sostenible 163
Ejemplos prácticos
1.3 Retorno de personas con necesidades específicas 166
Ejemplos prácticos
1.4 Cooperación entre el país de acogida y el país de origen 169
Ejemplos prácticos
1.5 Monitoreo posterior al retorno 171
Ejemplo práctico
2 Opciones de migración (inclusive la regularización) para quienes no son refugiados 172
Ejemplos prácticos

Capítulo 10 Estrategia de información

1 Campañas de información 182
Ejemplos prácticos
2 Sensibilización e información sobre la trata de personas 185
Ejemplos prácticos
3 Actividades de información y sensibilización en los países de acogida 187
Ejemplos prácticos

Acrónimos y abreviaturas

ACCORD (por sus siglas en inglés)	Centro Austriaco de Investigación y Documentación sobre País de Origen y Asilo
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
APC (por sus siglas en inglés)	Consultas intergubernamentales de Asia y el Pacífico sobre los planteamientos regionales respecto de los refugiados, desplazados y migrantes
ASEAN (por sus siglas en inglés)	Asociación de Naciones del Sureste Asiático
BOMCA (por sus siglas en inglés)	Programa de la Unión Europea de manejo de fronteras en Asia central
CARDS (por sus siglas en inglés)	Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización
CARIM (por sus siglas en inglés)	Consorcio Euromediterráneo para la Investigación Aplicada sobre la Migración Internacional
CDCC	Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe
CE	Comisión Europea
CEAS (por sus siglas en inglés)	Sistema de Asilo Común Europeo
CEDEAO	Comunidad Económica de Estados de África Occidental
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
COI (por sus siglas en inglés)	Información sobre el país de origen
Convención de 1951	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951
CSFM (por sus siglas en inglés)	Centro de Estudios sobre Migraciones Forzosas
DAES	Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas
DHS (por sus siglas en inglés)	Departamento de Seguridad Interna
DI	Desplazados internos
DRC (por sus siglas en inglés)	Consejo Danés para Refugiados
ENARO (por sus siglas en inglés)	Red Europea de Organizaciones de Recepción de Asilo
ETS	Enfermedad de transmisión sexual
Europol (por sus siglas en inglés)	Oficina Europea de Policía
FAO	Organización de Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación
FRONTEX (por sus siglas en inglés)	Agencia Europea para la gestión de la cooperación operativa en las fronteras exteriores
HHC (por sus siglas en inglés)	Comité húngaro de Helsinki
HRIT (por sus siglas en inglés)	Herramienta para identificación de personas en situación de mayor riesgo
IARLJ (por sus siglas en inglés)	Asociación Internacional de Jueces en Derecho de Refugiados
IASC (por sus siglas en inglés)	Comité Permanente entre Organismos
ICMC (por sus siglas en inglés)	Comisión Católica Internacional de Migración
ICMPD (por sus siglas en inglés)	Centro Internacional para el desarrollo de políticas migratorias
INTERPOL	Organización Internacional de Policía

IOPCR (por sus siglas en inglés)	Organización Internacional para la Paz, Cuidado y Asistencia
IRB (por sus siglas en inglés)	Junta de Inmigración y Refugiados de Canadá
MoU (por sus siglas en inglés)	Memorando de Entendimiento
MPI (por sus siglas en inglés)	Instituto de Política Migratoria
NFI (por sus siglas en inglés)	Artículos no alimentarios
NRC (por sus siglas en inglés)	Consejo Noruego para Refugiados
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OIWAS (por sus siglas en inglés)	Organización para la Integración y Bienestar de los Solicitantes de Asilo
ONG	Organización no gubernamental
ONU	Organización de las Naciones Unidas
ONUSIDA	Programa conjunto de las Naciones Unidas sobre el VIH/SIDA
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PNUD	Programa de las Naciones Unidades para el Desarrollo
proGres (por sus siglas en inglés)	Perfil de Sistema Global de Registro
Protocolo de 1967	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967
RROCM	Red Regional de Organizaciones Civiles para las Migraciones
RSD (por sus siglas en inglés)	Determinación de la condición de refugiado
SPCP (por sus siglas en inglés)	Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección
UE	Unión Europea
UNDAF	Marco de Asistencia de las Naciones Unidades para el Desarrollo
UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo de Población de las Naciones Unidas
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNIDO	Organización de las Naciones Unidas para el Desarrollo Industrial
UNIFEM	Fondo de Desarrollo de las Naciones Unidas para la Mujer
UNOCHA	Oficina de las Naciones Unidas para la Coordinación de Asuntos Humanitarios
UNODD (por sus siglas en inglés)	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USCIRF (por sus siglas en inglés)	Comisión de Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional
VSBG	Violencia sexual y por motivos de género
VT	Víctima de la trata

El alcance creciente, la escala y la complejidad de los movimientos de población han multiplicado los puntos de intersección entre la protección de los refugiados y las migraciones internacionales. Las "migraciones mixtas", situaciones en la cuales se trasladan personas juntas con distintos objetivos que usan las mismas rutas y medios de transporte o los servicios de los mismos traficantes, ocasionan serias preocupaciones en cuanto a la protección. Viajar sin la documentación adecuada es peligroso porque expone a las personas a la explotación y el abuso de los traficantes y tratantes, o pone en riesgo sus vidas. La mayor parte de los migrantes cuando viajan en forma irregular se encuentran en situaciones vulnerables y muchos tienen necesidades específicas que requieren atención urgente. Identificar a los refugiados que van en los flujos migratorios irregulares puede ser un reto, en especial cuando los mismos individuos tienen varios motivos para trasladarse. Una vez que se les identifica, los refugiados requieren protección contra la devolución, asilo y acceso a soluciones duraderas.

De la misma manera, el crecimiento de la conciencia sobre el amplio fenómeno de la migración, así como el desarrollo de políticas migratorias cada vez más sofisticadas por parte de los Estados, pueden ofrecer nuevas oportunidades de protección para refugiados y migrantes. Por ejemplo, en algunos países la integración regional, la liberalización o los programas de empleo para migrantes han aumentado el espacio de protección disponible para los refugiados.

Con el Plan de Acción de los 10 Puntos sobre la protección de los refugiados y la migración mixta (en lo sucesivo, "el Plan de los 10 Puntos" o "el Plan"), el ACNUR ha desarrollado una herramienta para ayudar a todos los asociados a incorporar las consideraciones de protección de los refugiados en sus políticas migratorias de amplio alcance. El Plan establece 10 áreas claves que requieren iniciativas de protección, en el marco de estrategias para manejar los llamados "flujos migratorios mixtos". El Plan de los 10 Puntos se concentra en actividades en países de tránsito o de destino. Incorpora tanto actividades tradicionales de protección como propuestas específicas desarrolladas para proteger a los refugiados y a los solicitantes de asilo en situaciones de migración mixta. Sobre todo, el Plan de los 10 Puntos recomienda establecer sistemas de entrada capaces de identificar a los recién llegados que tengan necesidades de protección y proporcionarles soluciones adecuadas y diferenciadas, así como atender las necesidades de otros grupos involucrados en los movimientos migratorios mixtos. El Plan de los 10 Puntos no trata las causas de los movimientos migratorios mixtos; sin embargo, reconoce la necesidad del desarrollo a largo plazo y de un compromiso con la consolidación de la paz, la democratización y la creación de oportunidades de medios de subsistencia.

El Plan de los 10 Puntos se ha beneficiado de iniciativas innovadoras en materia de protección que tanto el ACNUR como sus asociados han desarrollado en varias regiones. Desde su publicación, el Plan ha inspirado nuevas iniciativas y proyectos en muchas regiones. Esta publicación presenta una selección de estas iniciativas, con miras a proporcionar una guía práctica a los funcionarios del ACNUR y a los asociados interesados en la aplicación del Plan de los 10 Puntos.

Esta publicación es parte de un proyecto financiado por la Comisión Europea[1]. Los casi 150 ejemplos prácticos de 55 países que aquí se presentan, se seleccionaron

[1] Este proyecto también incluye cuatro conferencias regionales sobre la protección de los refugiados y las migraciones mixtas, así como cuatro mesas redondas de expertos sobre conceptos específicos del Plan de los 10 Puntos. Una nota informativa sobre el proyecto está disponible en http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7206.pdf

por su contribución específica para el logro de los objetivos del Plan de los 10 Puntos: desarrollar estrategias migratorias que atiendan las preocupaciones legítimas de soberanía y seguridad de los Estados, pero que también tomen en cuenta los derechos de todos los hombres, mujeres, niños y niñas que viajan en movimientos migratorios mixtos. Muchos de estos ejemplos son proyectos en los cuales participan varios asociados, tanto gubernamentales como no gubernamentales, lo cual demuestra la importancia y el valor de los esfuerzos de cooperación. Obviamente, ninguno de los proyectos seleccionados está exento de dificultades. En la descripción del proyecto se han resaltado algunas de ellas. Otros proyectos se han iniciado recientemente y su impacto aún no se puede evaluar. Por lo tanto hemos decidido evitar las clasificaciones como “mejor práctica” o “buena práctica”.

Si bien el ACNUR y sus asociados han trabajado en asuntos relacionados con la protección de los refugiados y la migración internacional desde hace algún tiempo, en algunas regiones es una temática relativamente nueva. En consecuencia, algunas regiones estás más representadas en los ejemplos que otras, pero es de esperarse que esta compilación se expanda rápidamente a otras regiones en vista del creciente número de iniciativas.

Esta compilación se ha estructurado de acuerdo con los 10 puntos del Plan, con énfasis en la presentación de ejemplos prácticos. Cada capítulo comienza con una introducción, seguida por un panorama general de los temas tratados en el capítulo y los ejemplos prácticos relevantes. Estos ejemplos se comentan con mayor detalle en recuadros y están abajo de un párrafo explicativo sobre el tema específico. La mayor parte de los ejemplos contiene documentación de apoyo en el anexo, de la cual se pueden obtener mayores detalles. El capítulo concluye con sugerencias sobre el apoyo que el ACNUR puede prestar y una lista de anexos al capítulo. Una lista de referencias selectas al final de cada capítulo le indica al lector dónde obtener una serie de fuentes con mayor información, incluyendo el marco legal subyacente. El sitio *web* del ACNUR en inglés tendrá una versión en línea de la compilación.

El ACNUR agradece los comentarios, sugerencias e información sobre proyectos e iniciativas que ayuden a enriquecer la compilación. Favor de enviar esta información a la siguiente dirección de correo electrónico: *klug@unhcr.org.*

DIPS/PPLAS (por sus siglas en inglés)

Junio de 2009

Cooperación entre socios claves

1

Contenido

1 En el ámbito nacional

Ejemplos prácticos

- Grupo temático de la ONU sobre migración, Marruecos
- Memorando cuadripartito de entendimiento, Libia
- Grupo de trabajo sobre migraciones mixtas, Somalia
- Grupo de trabajo ministerial sobre migraciones irregulares, Tanzania
- Reforzamiento de capacidades nacionales con el fin de manejar movimientos migratorios mixtos, Mauritania

2 En el ámbito regional

Ejemplos prácticos

- Conferencia regional sobre migración (proceso Puebla): Creando conciencia sobre la protección internacional de los refugiados en los flujos migratorios mixtos
- Consultas en la región Asia-Pacífico sobre refugiados, desplazados y migrantes
- Plan de acción México para países de América Latina
- Conferencia regional sobre la protección de los refugiados y la migración internacional en el Golfo de Adén

3 En el ámbito internacional

Ejemplo práctico

- Iniciativa de Berna y la agenda internacional para la gestión de la migración.

En el texto hay más ejemplos

Las migraciones mixtas se diferencian de otros tipos de situaciones de refugiados. Debido a lo variado de los perfiles de los hombres, mujeres, niños y niñas afectados, no están contemplados bajo el mandato o la experiencia del ACNUR o de un solo organismo en particular. Tampoco están confinadas a un Estado y por lo general afectan a varios países que se encuentran en la ruta migratoria. Asimismo, el desarrollo de una respuesta efectiva, normalmente sobrepasa la capacidad de cualquier Estado, organismo internacional o no gubernamental por sí solos y se tendrán que tomar en cuenta las perspectivas de todos los actores, ya sean complementarias, divergentes o traslapadas. Un esfuerzo de colaboración que haga partícipes a todos los actores relevantes no solo debe considerar estas perspectivas diferentes, sino que hará el mejor uso de todas las diferentes responsabilidades, capacidades y experiencia disponibles.

Un objetivo clave de los acuerdos de cooperación entre asociados en el contexto del Plan de 10 Puntos, es asegurarse de que las políticas y estrategias migratorias sean "sensibles a la protección" y consideren las necesidades y derechos de aquellos que son parte de estos movimientos. En cada situación de migración mixta lo que determinará quienes son los asociados de relevancia serán las rutas de la travesía (que implican diferentes Estados), los perfiles de los migrantes (lo cual implica organismos con distintas áreas de experiencia) y el mandato, fondos y recursos de los ministerios gubernamentales así como de los organismos internacionales y no gubernamentales que estén presentes o con una presencia potencial en la región o el Estado afectado. Los asociados pueden variar o cambiar dependiendo de la fase de la respuesta (llegada, estadía a mediano plazo, soluciones a largo plazo).

A diferencia de otros puntos de acción del Plan de los 10 Puntos, el tema de la "cooperación entre socios claves" promueve una metodología para abordar la migración mixta, en vez de describir una actividad para mejorar la respuesta práctica a los movimientos mixtos en una determinada área. La mayor parte de los ejemplos recopilados en este compilación involucran a más de un actor y demuestran cómo la cooperación puede hacerse operativa en el contexto de la migración mixta. Los ejemplos presentados en este capítulo están enfocados a la cooperación en asuntos o temas específicos, pero también ofrecen un marco de cooperación que se puede aplicar a varios o a todos los aspectos de las situaciones de migraciones mixtas.

Se debe desarrollar la cooperación como respuesta a situaciones concretas de migraciones mixtas. Con el fin de definir los parámetros de cooperación, es importante primero entender la naturaleza de las situaciones pertinentes de migraciones mixtas. Ese tema se tratará en el Capítulo II.

1 En el ámbito nacional

GRUPO TEMÁTICO DE LA ONU SOBRE MIGRACIÓN, MARRUECOS, 2007 – 2011

A *Antecedentes y fundamentos*

Los grupos temáticos del equipo país de la ONU en Marruecos contribuyen a la ejecución del Marco de Asistencia de las Naciones Unidades para el Desarrollo (UNDAF). Ellos sirven como foros para el intercambio de información y análisis, el desarrollo de marcos estratégicos comunes y la promoción de acciones conjuntas entre los organismos de la ONU, con el fin de desarrollar políticas nacionales, programas y capacidades.

El grupo temático de la ONU sobre migración apoya a las autoridades marroquíes y a la sociedad civil en el desarrollo de políticas y estrategias para enfrentar mejor los movimientos migratorios mixtos de acuerdo con el marco UNDAF 2007 – 2011.

El grupo temático tiene cinco objetivos principales:

- Apoyar a las autoridades marroquíes en el desarrollo y ejecución de políticas migratorias;
- Promover el respeto a los derechos de los migrantes, refugiados y solicitantes de asilo así como el mejoramiento de sus condiciones de vida;
- Contribuir a mejorar la gestión de la migración regular;
- Desarrollar alternativas socioeconómicas a la migración, reforzando los lazos entre migración y desarrollo, incluyendo el regreso voluntario asistido; y,
- Contribuir a la lucha contra el tráfico y la trata de personas.

B *Actores*

ACNUR, CEAS, FAO, OIT, OIM, ONUSIDA, PNUD, UNESCO, UNFPA, UNICEF, UNIDO, UNIFEM

C *Acciones*

- Reuniones bimestrales para asegurar el seguimiento y la coordinación en la ejecución del marco estratégico común.
- Intercambio de información, análisis y buenas prácticas.
- Participación en conferencias y seminarios.
- Apoyo a proyectos de investigación e intercambio académico (por ejemplo, estudios relacionados con la trata de personas, investigación sobre la recolección y análisis de información) y el intercambio académico.
- Coordinación de la iniciativa conjunta UE-ONU sobre migración y desarrollo (Marruecos es uno de los 16 países seleccionados).
- Ayudar a socios nacionales gubernamentales y no gubernamentales en actividades relacionadas con el mandato del grupo.

D *Evaluación*

El grupo temático ha desarrollado un marco estratégico común sobre migración para Marruecos, como país de emigración, tránsito y destino. El marco de referencia ha sido objeto de extensas discusiones bilaterales con los socios institucionales. Como resultado, el gobierno ha propuesto el desarrollo de una política migratoria integral. En términos generales, el grupo temático ha alentado la participación de la ONU en asuntos de migración y refugiados. Esto, a su vez, ha resultado en un compromiso más activo y basado en derechos por parte de los asociados institucionales y la sociedad civil.

Los desafíos para las Naciones Unidas y el grupo temático son, en particular, colocar la estrategia y política migratoria integral en la agenda nacional y apoyar a las diversos asociados en sus esfuerzos por aplicar dicho programa.

E *Más información*

"Grupo Temático de Migraciones, Cuadro Estratégico", septiembre de 2007, Anexo 1 (texto no está disponible en español).

MEMORANDO CUADRIPARTITO DE ENTENDIMIENTO EN LA JAMAHIRIYA ÁRABE LIBIA, LIBIA, 2008

A *Antecedentes y fundamentos*

En junio de 2008 el ACNUR, una agencia asociada de Libia y dos europeas firmaron un memorando de entendimiento para cooperar en temas de protección de los refugiados y la migración internacional en el contexto de la implementación del Plan de 10 puntos en Libia. El MoU fue la consecuencia de acuerdos bilaterales de cooperación sobre el mismo tema alcanzados entre el ACNUR y la asociada libia, la IOPCR.

B *Actores*

- ICMPD, Viena
- IOPCR, Libia
- Consejo Italiano para refugiados, CIR
- Oficina del ACNUR en Libia

C *Acciones*

El acuerdo esboza el marco de cooperación entre los asociados en Libia:

(Artículo 2): "Las partes tienen la intención de ayudar a la Jamahiriya Árabe Libia en el diseño y aplicación de estrategias migratorias integrales y sensibles a la protección con respeto total a los principios internacionales y regionales de los derechos humanos y de los refugiados, así como de mejorar la protección de las personas de interés para el ACNUR en la Jamahiriya Árabe Libia" (traducción libre).

Se prevé la colaboración en forma de intervenciones conjuntas o de responsabilidades individuales en cuatro áreas claves: fortalecimiento institucional, gestión de datos, estudios y encuestas y repatriación voluntaria.

D *Evaluación*

Este acuerdo demuestra cómo una asociación entre actores internacionales y locales gubernamentales y no gubernamentales puede ayudar a los gobiernos a abordar el tema de las migraciones mixtas. Éste es el primer acuerdo formal sobre migraciones mixtas que se basa explícitamente en el Plan de Acción de los 10 Puntos. El MoU también demuestra que se pueden dar una serie de estrategias y de pasos incrementales con el fin de establecer una cooperación efectiva entre varios actores.

Los retos que los asociados deberán enfrentar al aplicar el acuerdo incluyen la sensibilidad política hacia temas relacionados con las migraciones mixtas, la ausencia de una estructura administrativa clara para el asilo y la migración en Libia y la habilidad de los socios para cumplir con sus compromisos.

E *Más información*

MoU, Anexo 2.

GRUPO DE TRABAJO SOBRE MIGRACIÓN MIXTA, SOMALIA, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

En abril de 2007 varios organismos de la ONU, la OIM y varias ONG formaron en Somalia los Grupos de Trabajo sobre las Migraciones Mixtas (MMTF, por sus siglas en inglés) bajo el auspicio del Grupo Temático de Protección del Comité Permanente entre Organismos de la ONU (IASC)[1], con el ACNUR y la OIM como co-presidentes. Al ser un foro para la formulación de políticas e intercambio de información a nivel de todo el país, el objetivo del MMTF es desarrollar una respuesta coordinada e integral para la protección y necesidades humanitarias de los refugiados y migrantes que transitan por Somalia. En aquellos casos en que sea necesario y adecuado, se incluye a los desplazados internos de Somalia en las actividades de la MMTF.

La MMTF tiene tres objetivos principales:

- Desarrollar un marco de trabajo entre agencias para la intervención humanitaria en movimientos de migraciones mixtas en Somalia;
- Participar en actividades de promoción y en los esfuerzos de fortalecimiento institucional en el ámbito nacional; y
- Promover la coordinación regional.

B *Actores*

- DRC
- CICR
- OIM
- NRC
- UNICEF
- ACNUR
- UNOCHA
- OACDH
- UNODD

C *Acciones*

- Preparación de documentación de antecedentes sobre los movimientos migratorios mixtos a través de Somalia y el Golfo de Adén[2].
- Preparación conjunta de hojas periódicas informativas.
- Reuniones conjuntas de los donantes y presentación de propuestas de proyectos.
- Organización de una conferencia regional sobre migración mixta en el Golfo de Adén en cooperación con ACNUR.
- Creación de un mecanismo para el intercambio de información intra-regional.
- Creación de un equipo de respuesta de emergencias en Bossasso para facilitar la respuesta inmediata a los casos de emergencia.
- Preparación de un paquete de emergencia (comida y artículos no alimenticios) para migrantes necesitados en Bossasso.

[1] El IASC es un foro entre agencias para la coordinación, desarrollo de políticas y toma de decisiones en situaciones de desplazamiento interno en el cual participan asociados humanitarios claves de la ONU y externos.

[2] Grupos de trabajo sobre las migraciones mixtas para Somalia, Migración Mixta a través de Somalia y del Golfo de Adén, abril de 2008, disponible solo en inglés en *www.unhcr.org/refworld/docid/484d44ba2.html*

- Formación en protección internacional de los refugiados, monitoreo, la presentación de informes y la respuesta dada a los miembros de la MMTF y los asociados de protección.
- Apertura de un centro de respuesta sobre la migración mixta en Bossasso para reducir la migración irregular mediante servicios de intercambio de información y referencia a los migrantes reales y potenciales.

D *Evaluación*

La MMTF ha mejorado sus prácticas para el intercambio de información, la coordinación entre agencias y ha permitido el desarrollo de enfoques comunes en Somalia. En Yemen se ha reproducido el modelo de la MMTF, del grupo de trabajo multi-agencia, y se han efectuado intercambios regulares entre ambos grupos de trabajo.

Aunque las agencias asociadas han acordado una extensa lista de actividades de aplicación, la difícil situación de seguridad ha demorado la implementación de algunas de sus actividades.

E *Más información*

Grupo Temático de Protección en Somalia del Comité Permanente entre Organismos, Grupo de trabajo sobre las migraciones mixtas. Términos de referencia, texto no disponible en español. Anexo 3.

GRUPO DE TRABAJO MINISTERIAL SOBRE MIGRACIONES IRREGULARES, TANZANIA, 2008

A *Antecedentes y fundamentos*

Como consecuencia del Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección en 2007, el Ministro del Interior de Tanzania, en una reunión con asociados, formó el Grupo de Trabajo Ministerial para evaluar varios aspectos de las migraciones irregulares. Se estableció un secretariado en el Centro de Estudios sobre Migraciones Forzosas (CSFM, por sus siglas en inglés) y se inició un proyecto de dos años, basado en el acuerdo tripartito entre ACNUR, el Ministerio del Interior y el CSFM.

B *Actores*

- CSFM
- CICR
- OIM
- Ministerio del Interior (Departamentos de Servicios a Refugiados, Servicios de Inmigración y Prisiones de Tanzania)
- Sociedad de la Cruz Roja de Tanzania
- ACNUR

C *Acciones*

- Establecimiento del secretariado del Grupo de Trabajo de la CSFM en Dar es Salaam.
- Capacitación a todos los miembros del Grupo de Trabajo con el concepto de migración mixta.
- Misiones de monitoreo por parte de la Fuerza de Tarea a varias situaciones de migraciones mixtas y preparación de informes.
- Investigación y recopilación de datos.

- Ayuda a migrantes que quieran regresar.
- Formación a funcionarios de fronteras.
- Desarrollo de procedimientos operativos estándar sobre gestión de fronteras, creación de perfiles y referencias.
- Ayuda a refugiados y revisión de la ley de refugiados.
- Trabajo en planes para una conferencia regional.
- Trabajo en la creación de una propuesta para evitar la detención innecesaria de indocumentados que entran al país.

D *Evaluación*

El gobierno de Tanzania adoptó algunas de las recomendaciones de los informes del Grupo de Trabajo, lo que dio como resultado la liberación de algunos recién llegados indocumentados que se encontraban en centros de detención. Los funcionarios de fronteras reaccionaron positivamente a las primeras capacitaciones. El nuevo proyecto del Grupo de Trabajo Ministerial comenzó a fines del 2008 y por lo tanto muchas de sus actividades están apenas aplicándose.

E *Más información*

El Grupo de Trabajo Ministerial sobre las migraciones irregulares: Informe sobre la situación de la migración irregular en Tanzania, Dar es Salaam, abril de 2008, texto no disponible en español, Anexo 4.

Nota informativa: Acceso a la protección en flujos de migración mixtos, texto no disponible en español, Anexo 5.

REFORZAMIENTO DE LAS CAPACIDADES NACIONALES CON EL FIN DE MANEJAR LOS MOVIMIENTOS MIGRATORIOS MIXTOS, MAURITANIA, 2008

A *Antecedentes y fundamentos*

El proyecto conlleva la cooperación entre varias agencias. Se refiere a las migraciones mixtas desde Mauritania y a través de ella hacia las Islas Canarias y tiene tres objetivos:

- Consolidar el espacio de asilo en Mauritania;
- Reforzar el entendimiento de las normas internacionales relacionadas con la migración y la protección de los refugiados con el fin de promover el cumplimiento de las leyes nacionales con esas normas; y
- Mejorar las capacidades institucionales de gestión en el ámbito de la migración y la implementación del derecho de los refugiados a través de los procedimientos nacionales de asilo y de elegibilidad, aclarar las responsabilidades, mejorar los mecanismos de coordinación y ofrecer acceso más fácil a información importante.

Este proyecto podría basarse en las actividades previas relacionadas con la migración mixta que realizaron en el país instancias como el Grupo de Estudio de Flujos Migratorios (GEFEM por sus siglas en francés), creado por el Ministerio del Interior en 2005, que incluía a misiones diplomáticas interesadas, los departamentos ministeriales pertinentes y agencias de la ONU[3].

B *Actores*

- Comisión Europea

[3] El GEFEM no se reúne desde el 2006 pero dos de sus grupos de trabajo temáticos se reactivaron recientemente.

- Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas (FIIAPP)
- OIM
- Agencias implementadoras locales
- ACNUR

C *Acciones*

- La FIIAPP, en colaboración con la Cruz Roja de España y la Media Luna Roja de Mauritania, fue responsable de:
  - ✓ Manejar la ayuda humanitaria para residentes del centro de recepción en Nouadhibou;
  - ✓ Dar capacitación a las autoridades mauritanas sobre recepción temporal y ayuda;
  - ✓ El fortalecimiento institucional de las autoridades mauritanas en vigilancia fronteriza;
- Las actividades del ACNUR para reforzar la capacidad de asilo nacional y la respuesta humanitaria de emergencia en cooperación con las organizaciones no gubernamentales nacionales incluyeron:
  - ✓ Promover la ayuda a los refugiados;
  - ✓ Promover el mejor entendimiento de la migración mixta en Mauritania;
  - ✓ Reforzar los procedimientos nacionales de asilo y la Unidad de Migración y Protección en el Ministerio del Interior;
  - ✓ Preparar estudios legales para apoyar al proceso de revisión de la legislación mauritana de migración y asilo;
  - ✓ Organizar talleres regionales de capacitación sobre asilo y derecho de los refugiados;
  - ✓ Apoyar al Grupo de trabajo sobre flujos migratorios de Nouakchott.
- La OIM, en colaboración con la Media Luna Roja de Mauritania, fue responsable de:
  - ✓ Proporcionar asistencia para el retorno voluntario de migrantes irregulares y vulnerables en Mauritania;
  - ✓ Equipar varios puestos fronterizos con medios para reforzar la capacidad de manejo de entrada y salida del territorio nacional (junto con el Servicio de Cooperación Técnica Internacional de Policía Francesa);
  - ✓ Llevar a cabo visitas de estudio y cursos de capacitación en fraude de documentos, biométrica y manejo de puestos fronterizos.

D *Evaluación*

Esta iniciativa promueve la cooperación entre ACNUR, OIM, FIIAPP y las autoridades españolas y francesas. Las respuestas coordinadas ayudaron a resolver numerosas situaciones peligrosas que enfrentaron tanto los migrantes como los solicitantes de asilo y los refugiados. Se está desarrollando una estrategia nacional de migración que se debe presentar al Consejo de Ministros en el primer semestre de 2009. Los primeros borradores de revisión de las leyes nacionales de extranjeros y sobre la trata de personas ya se han compartido tanto con el ACNUR como con otras organizaciones internacionales y de derechos humanos, para obtener sus comentarios.

2 En el ámbito regional

CONFERENCIA REGIONAL SOBRE MIGRACIÓN (PROCESO PUEBLA) EN LAS AMÉRICAS: CREANDO CONCIENCIA SOBRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE LOS REFUGIADOS EN LOS FLUJOS MIGRATORIOS MIXTOS, 1996

A *Antecedentes y fundamentos*

La Conferencia regional sobre migración (CRM) es un foro único y multilateral dirigido a darle a los Estados la posibilidad de compartir sus experiencias y desarrollar políticas regionales, tomando en cuenta la relación entre desarrollo y migración así como los derechos humanos de los migrantes. La CRM también ha generado una serie de proyectos de asistencia técnica que han llevado hacia una etapa de operaciones con fines de desarrollo. El ACNUR tiene la condición de observador en la CRM.

B *Actores*

- **Países miembros:** Belice, Canadá, Costa Rica, República Dominicana, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y los Estados Unidos de América.
- **Países observadores:** Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica y Perú.
- **Organismos internacionales con calidad de observador:** Comisión Interamericana de Derechos Humanos, OIM, CEPAL, Centro Demográfico Latinoamericano y del Caribe, Sistema de Integración Centroamericana (SICA), el Relator Especial de la ONU para los derechos humanos de los migrantes, UNFPA y ACNUR.
- **Las ONG:** Más de 65 ONG integradas a la Red Regional de Organización Civiles para la Migración (RROCM) que trabajan en temas de migración en los Estados miembros.

C *Acciones*

- El Plan de Acción de la Conferencia Regional sobre Migración incluye referencias específicas a la importancia de identificar a aquellos que necesitan protección en los flujos migratorios más amplios.
- El Módulo de formación sobre la protección de los refugiados es parte de un curso regional de capacitación para funcionarios de fronteras, de migración y consulares, en colaboración con los gobiernos de Canadá, México y los Estados Unidos de América.
- El ACNUR ha sido invitado a muchas actividades de la CRM y contribuye con ellas.
- El ACNUR y la OIM organizaron un seminario de legislación migratoria en febrero 2007.
- Los gobiernos de Canadá y Costa Rica organizaron en junio de 2008, con apoyo del ACNUR, un taller sobre “Protección y soluciones duraderas en el contexto de flujos migratorios mixtos”.

D *Evaluación*

Los países miembros de la CRM tienen una mayor conciencia sobre los flujos migratorios en América del Norte y en América Central y sobre la importancia de identificar y distinguir a los refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional, de los migrantes.

E *Más información*

Disponible en el sitio *web* oficial de la CRM: *http://www.rcmvs.org/* (en inglés) o en *http://www.crmsv.org* (en español).

Los documentos con la posición del ACNUR presentados a la CRM están disponibles en *http://www.acnur.org/index.php?id_pag=6253*

CONSULTAS EN LA REGIÓN ASIA-PACÍFICO SOBRE REFUGIADOS, DESPLAZADOS Y MIGRANTES, 1996

A *Antecedentes y fundamentos*

El proceso de Consultas intergubenamentales de Asia y el Pacífico sobre los planteamientos regionales respecto de los refugiados, desplazados y migrantes (APC) fue creado en 1996 como un foro para que los países en la región discutieran los retos relacionados con los movimientos migratorios mixtos. El APC se coordina de manera rotativa entre los países de la región, con un presidente nombrado por periodos de un año, renovable.

B *Actores*

- Todos los países de la región Asia-Pacífico
- OIM
- ACNUR

C *Acciones*

- El APC se organiza a nivel de plenarias y grupos subregionales y de trabajo. Las plenarias se hacen una vez al año y son una plataforma de decisión para temas amplios que se discuten durante el año natural. Las reuniones subregionales y los grupos de trabajo se reúnen periódicamente para discutir temas específicos;
- La reunión plenaria del APC en 2006, presidida por la República Popular de China, definió el Plan de Acción Xiamen que establece las modalidades para coordinaciones futuras;
- Los temas tratados incluyeron: causas y consecuencias de los movimientos poblacionales, recolección de datos y distribución de la información, prevención y preparación, reintegración y sostenibilidad, soluciones integrales y duraderas para los refugiados, trata de mujeres y niños, migrantes y trabajadores ilegales, tráfico ilegal de personas y migración irregular, respuesta de emergencia y planes de contingencia.
- Se estableció un secretariado permanente en enero de 2007 en Apia, Samoa, para darle apoyo operativo y administrativo al país coordinador.

D *Evaluación*

La plataforma del APC ofrece un panorama general de los desafíos que plantea la migración mixta para la región Asia-Pacífico. Uno de los principales desafíos que plantea un esfuerzo de cooperación regional con una gran cantidad de actores, es garantizar que las discusiones lleguen a resultados concretos, ya sea en forma de objetivos comunes o en medidas de implementación claramente definidas. Para un gran foro como éste, es importante tener una presidencia fuerte que garantice que todas las discusiones resulten en acciones.

E *Más información* disponible en:

www.apcprocess.net

PLAN DE ACCIÓN DE MÉXICO PARA PAÍSES LATINOAMERICANOS, 2004

A *Antecedentes y fundamentos*

El Plan de Acción de México (PAM) fue adoptado en 2004 para promover acciones concretas para la protección principalmente de los refugiados colombianos, de los desplazados internos y otros migrantes en América Latina. El Plan de Acción se erige sobre los principios de solidaridad regional, cooperación internacional y la repartición de responsabilidades y se enfoca en temas relacionados tanto con la protección como con las soluciones duraderas.

B *Actores*

- Todos los Estados latinoamericanos
- Más de 100 ONG y representantes de la sociedad civil

C *Acciones*

El componente de protección del PAM se enfoca en el reforzamiento del marco legal y operativo de la protección de los refugiados y los desplazados internos en la región. Esto incluye:

- Adopción y revisión de la legislación sobre refugiados y enmiendas a la legislación migratoria, así como el establecimiento de políticas públicas e indicadores sobre el trato a los desplazados internos en Colombia;
- Reconocimiento de las diferentes necesidades de protección con base en la edad, el género y la diversidad;
- Reforzamiento de las comisiones nacionales de determinación de la condición de refugiado al proveerles de fondos y fortalecimiento institucional;
- Reforzamiento de las redes nacionales y regionales de protección, tales como las oficinas de los defensores de los derechos humanos y de las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en el campo de los derechos humanos, el desplazamiento forzoso y la migración. También se ofrece asesoría legal a solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos;
- Capacitación y promoción en temas del derecho de los refugiados.

El componente de soluciones duraderas incluye tres programas específicos:

- *Ciudades solidarias*, que le da prioridad al ejercicio y goce de los derechos e intenta mejorar la calidad de la protección y fomentar la integración local en zonas fronterizas y urbanas;
- *Fronteras solidarias*, que fortalece el monitoreo de las fronteras y diseña respuestas de protección, tales como procedimientos de determinación del estatuto, registro y documentación, proyectos de movilización comunitaria y de generación de ingresos para refugiados, desplazados internos y las comunidades de acogida;
- *Reasentamiento solidario*, es un programa de reasentamiento regional, principalmente para refugiados colombianos que viven en Costa Rica y Ecuador.

D *Evaluación*

El PAM reúne a una amplia gama de actores (gobiernos, organizaciones internacionales, entidades académicas y la sociedad civil) y propone toda una serie de iniciativas que permiten alcanzar las metas comunes del Plan.

La aplicación efectiva es difícil debido a la falta de fondos. Además, el compromiso político y el impulso para aplicar el Plan se han visto alterados por las elecciones en varios países de América Latina.

E *Más información*

Declaración y Plan de Acción de México, noviembre de 2004, Anexo 6.

CONFERENCIA REGIONAL SOBRE LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS Y LA MIGRACIÓN INTERNACIONAL EN EL GOLFO DE ADÉN SANA'A, YEMEN, 19-20 DE MAYO DE 2008[4]

A *Antecedentes y fundamentos*

El ACNUR convocó esta conferencia en cooperación con el Grupo de Trabajo sobre las Migraciones Mixtas (MMTF) de Somalia y con fondos de la Comisión Europea. Su objetivo era obtener apoyo para establecer un plan de acción regional para la protección de los refugiados y las migraciones mixtas en la región del Golfo de Adén. La Conferencia usó como marco de referencia el Plan de los 10 Puntos para dirigir la discusión sobre cooperación regional y actividades de aplicación.

B *Actores*

- Donantes (CE, Francia, Alemania, Italia, Países Bajos, España, Japón, Estados Unidos)
- Organismos internacionales
- Organizaciones locales e internacionales no gubernamentales
- Organizaciones regionales, incluyendo la Unión Africana
- Representantes de Yemen, los países del Cuerno de África (Yibuti, Etiopía, Puntlandia y Somalilandia) y del Golfo Arábigo (Bahréin, Omán, Qatar, Arabia Saudita y los Emiratos Árabes Unidos).

C *Acciones*

Las discusiones se enfocaron en una amplia gama de temas, incluyendo los desafíos humanitarios que plantea el creciente número de migrantes y refugiados que se desplazan por la región del Cuerno de África, a través de Yemen y, en algunos casos, hacia terceros países.

Hubo una sesión plenaria y sesiones de ocho diferentes grupos de trabajo para tratar el Plan de Acción de los 10 Puntos. Las recomendaciones producidas en estas sesiones incluyen:

- Establecer comités interministeriales a nivel nacional para asegurar la cooperación entre los gobiernos;
- Crear foros consultivos y adoptar las estrategias a nivel nacional y regional;
- Aprovechar el proceso consultivo regional que ya existía en el tema de migración.

D *Evaluación*

La Conferencia proporciona una oportunidad única de discutir sobre los desafíos planteados por la situación de la migración mixta en y a través del Golfo de Adén con base en el Plan de los 10 Puntos.

Se juntaron representantes de los países de origen, de tránsito y de destino y se les proporcionó de una plataforma de discusión para discutir sus preocupaciones y recomendaciones.

La Conferencia reconoció la importancia de la cooperación regional y subregional, para tratar los movimientos migratorios mixtos e identificar algunas brechas en las cuales se requieren acciones por parte de los socios claves. Estos resultados serán la base de un futuro Plan de Acción.

Más información

El informe de la Conferencia y todos los materiales de la Conferencia están disponibles en inglés en *http://www.unhcr.org/4a252c786.html .*

Nota conceptual sobre la Conferencia, Anexo 7.

[4] En noviembre de 2008 se llevó a cabo en Dakar, Senegal, una conferencia similar, dedicada a la protección de los refugiados y la migración mixta en la región de África occidental. Más información disponible en inglés en: *http://www.unhcr.org/4a27be466.html*. Ambas conferencias son parte de una serie de conferencias en cuatro regiones diferentes.

El Proceso Söderköping

El Proceso Söderköping establecido en 2001, comprende a 10 países situados a lo largo de la frontera de la Unión Europea: Bielorrusia, Estonia, Hungría, Letonia, Lituania, Moldavia, Polonia, Rumania, Eslovaquia y Ucrania. El proceso recibe el apoyo de la UE, la OIM, la Junta de Migración de Suecia (SMB, por sus siglas en inglés) y el ACNUR.

El objetivo es facilitar la cooperación fronteriza sobre temas de asilo, migración y gestión de las fronteras, entre los nuevos Estados miembros de la UE, los países candidatos y los nuevos Estados independientes occidentales (NEI occidentales).

Cada país miembro nombró coordinadores nacionales para apoyar el intercambio de información y para participar en eventos de formación. El Proceso cuenta con el apoyo de un secretariado que facilita el intercambio de experiencias e información mediante la organización de conferencias temáticas y la publicación y promoción de estudios e investigaciones.

Los coordinadores nacionales están encargados de organizar talleres temáticos y de investigación en temas tales como la práctica judicial en el campo de la migración, soluciones duraderas para los refugiados, el papel de las ONG en los procesos fronterizos de cooperación y la prevención del abuso en los sistemas de asilo.

Las reuniones de revisión a nivel superior proporcionan una visión general de los desarrollos legislativos y administrativos en los campos de asilo, migración y manejo de fronteras en 10 países, informan sobre el progreso en la aplicación de sugerencias emanadas durante reuniones anteriores, revisan la pertinencia de las actividades para el período hasta la próxima reunión de revisión a nivel superior; evalúan las actividades del secretariado como centro de coordinación y recursos para el Proceso y definen las prioridades.

Más información disponible en: *www.soderkoping.org.ua*

Otros ejemplos de cooperación regional en el área de migración incluyen:

El Proceso de Bali, que es un proceso regional consultivo sobre el combate al tráfico y la trata de personas y demás delitos transnacionales relacionados en la región Asia-Pacífico. Detalles completos están disponibles en *www.baliprocess.net;*

El Proceso de Budapest que se inició en 1993 juntando Estados miembros de la UE, los entonces candidatos y las nuevas democracias de Europa Central, con el fin de cooperar en temas de migración y para acordar principios comunes.

En el Anexo 8 hay una lista más completa de los procesos existentes.

En el ámbito internacional 3

INICIATIVA DE BERNA Y LA AGENDA INTERNACIONAL PARA LA GESTIÓN DE LA MIGRACIÓN, 2001-2007

A *Antecedentes y fundamentos*

La Oficina Federal de Migración del gobierno de Suiza lanzó en 2001 la Iniciativa de Berna, que es un proceso consultivo de propiedad estatal y que tiene como antecedente un Simposio Internacional sobre Migración ("Berna I"). En 2004 organizó un segundo simposio internacional ("Berna II"). La iniciativa tiene como objetivo incrementar la cooperación para la gestión de la migración en los ámbitos nacionales, regionales y mundiales. Le permite a los gobiernos y los asociados interesados compartir sus prioridades e identificar metas comunes en cuanto a la gestión de la migración.

B *Actores*

- Berna I: Ochenta funcionarios gubernamentales y expertos de agencias internacionales, ONG e instituciones académicas.
- Berna II: Trescientos participantes en representación de 120 gobiernos.

C *Acciones*

- "Berna I" estableció metas e intereses comunes de todos los Estados participantes y se acordó, por medio de amplias consultas, la idea de desarrollar un marco de principios rectores de las prácticas efectivas en la gestión de la migración;
- Tras el simposio se hicieron cuatro consultas regionales en África, Europa y Asia Central, Asia y las Américas, sobre temas relacionadas con el desarrollo demográfico, el impacto de la globalización en las migraciones, la demanda de trabajadores extranjeros, la migración irregular, la trata de personas y asuntos relacionados con el género en la migración[5].
- Las consultas regionales dieron lugar a la finalización de un documento marco llamado Agenda Internacional para la Gestión de las Migraciones (IAMM, por sus siglas en inglés), un sistema de referencia no vinculante y un marco de políticas que busca facilitar la cooperación entre los Estados en la gestión humanitaria y ordenada de los movimientos de personas.
- Las discusiones en las consultas regionales nutrieron las pláticas que condujeron a la Conferencia Internacional sobre Migración ("Berna II"), que a su vez enriqueció aun más el alcance del IAMM.

D *Evaluación*

La Iniciativa de Berna demuestra las ventajas de comparar los marcos políticos sobre asuntos migratorios entre los Estados participantes. El IAMM resulta un recurso valioso para quienes diseñan políticas con el fin de enfrentar los retos de la migración internacional[6].

E *Más información* disponible en:

http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home/themen/internationales/multilaterales/international_agenda.html

---

[5] Consultas Intergubernamentales sobre políticas de asilo, refugiados y migración; Proceso de Budapest; Proceso de Puebla sobre Migración y el Diálogo de migración para el sur de África (MIDSA, por sus siglas in inglés).

[6] Se puede encontrar más información sobre la iniciativa, las consultas regionales y otros talleres organizados en este contexto, en el sitio ***web*** del gobierno de Suiza: *http://www.bfm.admin.ch/bfm/de/home.html*

Otros ejemplos de cooperación internacional en el área de la migración incluyen:

- Grupo Mundial sobre Migración: *www.un.int/iom/GMG.html*
- Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo: *http://www.gfmd2008.org*
- Diálogo de alto nivel del ACNUR en 2007*: www.unhcr.org*
- Diálogo de la OIM sobre migración internacional: *www.iom.int*

La puesta en marcha de la cooperación. Algunas sugerencias:

Las siguientes son algunas sugerencias para convertir en acción, entre socios claves, los principios de la cooperación:

- Establecer responsabilidades y asegurar rendición de cuentas. Las líneas de responsabilidades –ya sea entre diferentes actores o países o en el ámbito regional o internacional– son parte importante de un enfoque integral. Un liderazgo adecuado y responsable garantizará que la colaboración sea consistente, sistemática y predecible.
- Respetar las diferencias institucionales, incluyendo mandatos, cultura, enfoques, parámetros operativos y prioridades;
- Dividir las responsabilidades de acuerdo con los mandatos y la experiencia de cada asociado, así como con la capacidad disponible y los recursos;
- Garantizar que la información se comparta y que la toma de decisiones sea transparente;
- Establecer canales de comunicación tanto en el nivel de trabajo como en el de políticas;
- Garantizar la consistencia de las respuestas, pero con la flexibilidad que permita ajustes ante una realidad cambiante.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a los asociados:

- Prestando asesoramiento en materia de protección;
- Asumiendo un papel de facilitador, posiblemente junto con los asociados;
- Participando, en varios ámbitos, en acuerdos de cooperación;
- Ayudando a promover y coordinar el diálogo entre los actores importantes.

Lista de anexos

Anexo 1: UNDAF: Grupo Temático de Migraciones, Cuadro Estratégico, 5 de septiembre de 2007, texto no disponible en español.

Anexo 2: Memorando de entendimiento entre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, la Organización Internacional para la Paz, Cuidado y Ayuda y el Centro Internacional para el desarrollo de políticas migratorias y el Consejo Italiano para Refugiados, sobre la cooperación en la Jamahiriya Árabe Libia, junio de 2008, texto no disponible en español.

Anexo 3: Grupo Temático de Protección en Somalia del Comité Permanente entre Organismos, Grupo de trabajo sobre las migraciones mixtas. Términos de referencia, 2007, texto no disponible en español.

Anexo 4: El Grupo de Trabajo Ministerial sobre la migración irregular: Informe sobre la situación de la migración irregular en Tanzania, Dar es Salaam, abril de 2008, texto no disponible en español.

Anexo 5: Nota informativa: Acceso a la protección en flujos migratorios mixtos, Universidad de Dar es Salaam, Tanzania, agosto de 2008, texto no disponible en español.

Anexo 6: Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina, 16 de noviembre de 2004.

Anexo 7: Conferencia regional sobre “Protección del refugiado y migraciones internacionales en el Golfo de Adén”, Sana’a, Yemen, 19 – 20 mayo, nota conceptual de abril de 2008, texto no disponible en español.

Anexo 8: Visión general sobre los principales procesos consultivos regionales –OIM, Comisión Mundial sobre Migraciones Internacionales (GCIM, por sus siglas en inglés)– 2008, basada en una matriz preparada por la OIM y la GCIM en relación al taller conjunto OIM-GCIM sobre procesos consultivos regionales sobre migración, llevada a cabo en Ginebra del 14 al 15 de abril de 2005, actualizada por la OIM para el Foro Mundial sobre la Migración y el Desarrollo (GFMD, por sus siglas en inglés) de Bruselas del 9 al 11 de julio de 2007, y nuevamente para el GFMD de Manila del 27 al 30 de octubre de 2008.

Recolección de información y análisis

2

Contenido

1 Definición de objetivos, alcance y metodología de la recolección de información

Ejemplos prácticos

- Recomendaciones de la ONU sobre estadísticas de migraciones internacionales
- Principios y recomendaciones de la ONU para censos de población y vivienda
- Reglamento europeo del 11 de julio de 2007 sobre las estadísticas comunitarias sobre inmigración y protección internacional

2 Recolectar información en colaboración con los asociados, su análisis y uso para la toma de decisiones políticas

Ejemplos prácticos

- Rastreo de los movimientos de población, Somalia
- Proyecto de recolección de información del grupo de trabajo ministerial sobre migración irregular, Tanzania
- Mapa interactivo del ICMPD sobre migración

Para ejemplos adicionales, favor de ver el Capítulo VIII

3 Selección de bases de datos y conjuntos de datos sobre migración internacional

Es esencial hacer una adecuada recolección de información y análisis para entender los flujos migratorios mixtos y responder a ellos. Además, tener información precisa es necesario para evaluar la escala y las tendencias de los flujos, establecer un perfil básico de los migrantes, entender las causas y consecuencias de las migraciones mixtas, identificar rutas de viaje y medios de transporte, así como diseñar, ejecutar y evaluar las respuestas políticas y las intervenciones programáticas.

La información recolectada puede incluir:

- El tamaño y la composición del movimiento migratorio;
- El perfil y las necesidades de mujeres, hombres, niños y niñas que forman parte de tales movimientos;
- Las rutas de viaje, los medios de transporte, uso de traficantes o facilitadores;
- La motivación para el viaje o para continuar el viaje hacia otro destino;
- Los desafíos para la protección y las posibles soluciones duraderas.

La recolección de información puede dedicarse a un aspecto específico o a una fase de la migración (tránsito, llegada, retorno) o abarcar el movimiento migratorio en su totalidad. Para un análisis adecuado del carácter mixto de un movimiento migratorio, se debe incluir información sobre todos los componentes, incluyendo elementos relacionados con la protección de los refugiados.

Se puede recolectar información en puntos de partida, de entrada o en centros de primera recepción. Además de la información que se recabe en ejercicios específicamente diseñados para eso, puede que algunas fuentes tengan datos disponibles listos para el análisis. Por ejemplo, puede ser muy útil la información que se obtenga durante la creación de perfiles (ver Capítulo V, Mecanismos para identificar perfiles y referir los casos). Otra fuente de información pueden ser los resultados de entrevistas individuales efectuadas durante otros procesos de trabajo. Sin embargo, sin importar el objetivo para el cual se hubiere recolectado, la seguridad y privacidad de la información personal estará mejor protegida si se hace anónima antes de su análisis.

La recolección de información sobre las migraciones mixtas puede ser muy difícil debido a una serie de razones. Por lo general los movimientos son clandestinos. Pocos gobiernos recolectan información migratoria de forma sistemática (aun tratándose de movimientos regulares). Los diferentes asociados y entidades interesadas recolectan información por su cuenta para sus propios objetivos y usan distintas definiciones, criterios y parámetros, lo cual hace difícil juntar o compartir información sin resultados distorsionados. Estos desafíos se pueden superar si entre los diferentes actores establecen un entendimiento conjunto sobre la recolección de información y análisis.

1 Definición de objetivos, alcance y metodología de la recolección de información

Antes de iniciar un ejercicio de recolección de información se debe determinar su alcance, objetivos, metodología y salvaguardas aplicables para la protección de la información. En las siguientes fuentes, entre otras, se pueden encontrar guías para recolectar información de la mejor manera sobre migración internacional, así como sobre el respeto al derecho a la privacidad:

Las **Recomendaciones de la ONU sobre estadísticas de las migraciones internacionales, Revisión 1** (Naciones Unidas, Nueva York, 1998), contienen un marco de referencia completo para la recolección de información sobre flujos migratorios internacionales[1]. Estas recomendaciones se basaron en extensas consultas con expertos nacionales y con la colaboración de organizaciones internacionales, incluyendo el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales de Naciones Unidas (DAES), el ACNUR, la OIT, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y Eurostat, la oficina de estadísticas de las Comunidades Europeas. Las recomendaciones están dirigidas a promover un mejor entendimiento de los flujos migratorios con base en la aplicación de definiciones y fuentes de información nacionales ya existentes. Entre las fuentes de información claves mencionadas en el documento están las administrativas, tales como permisos de residencia emitidos por categoría de visa, de los cuales se puede inferir información de flujos anuales migratorios.

[1] Disponible en *http://unstats.un.org/unsd/publication/SeriesM/SeriesM_58rev1E.pdf*

La principal orientación para la recolección de información básica sobre migrantes internacionales se encuentra en los Principios y **recomendaciones de la ONU para los censos de población y vivienda, Revisión 2** (Naciones Unidas, Nueva York, 2007)[2]. La puesta en práctica de estas directrices en los próximos años no solo redundará en una rica fuente de información en cada país sino que creará un conjunto mínimo de información migratoria estandarizada en países y territorios.

[2] Disponible en *http://unstats.un.org/demographic/sources/census/census3,htm*.

Reglamento (CE) Nº 862/2007 del Parlamento Europeo y del Consejo del 11 de julio de 2007 sobre las estadísticas comunitarias sobre migración y protección internacional

Este reglamento se produjo en seguimiento a las conclusiones del Consejo Europeo de Tesalónica de junio de 2003, que solicitaba mecanismos más efectivos para la recolección y análisis de información sobre las migraciones y el asilo en la Comunidad Europea. El Reglamento establece reglas comunes para la obtención de las estadísticas comunitarias sobre inmigración y sobre procedimientos administrativos y judiciales relacionados con ella.

Los Estados miembros tienen que proporcionarle a Eurostat las cifras sobre el número de migrantes que se trasladan por su territorio, la cantidad de solicitantes de protección internacional; las personas que han llenado solicitudes que están siendo consideradas por las autoridades nacionales; solicitantes de asilo rechazados; reconocimientos de la condición de refugiado; estatuto de protección subsidiaria y temporal; menores

no acompañados; solicitudes y traslados cubiertos por el Reglamento de Dublín II, y personas seleccionadas para reasentamiento en los Estados miembros.

Los Estados miembros también tienen que proporcionarle a Eurostat las cifras sobre el número de ciudadanos de terceros países a quienes se les haya impedido la entrada al territorio del Estado miembro en una frontera externa, y aquellos que hayan sido encontrados en condiciones de ilegalidad dentro de su territorio. También deben dar las estadísticas sobre el número de decisiones administrativas o judiciales que obliguen a salir de su territorio, así como sobre el número de los nacionales de terceros países que hayan sido enviados de regreso a sus países de origen, países en tránsito o terceros países.

Información adicional

La Agenda Internacional para la Gestión de Migraciones (IAMM) tiene un capítulo con recomendaciones generales sobre investigación e información (páginas 67-70).

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) y el secretariado del Comité de Desarrollo y Cooperación del Caribe (CDCC), en colaboración con la OIM, convocaron a una reunión de un día con un grupo expertos en la recolección, gestión e intercambio de información sobre migración, el 9 de noviembre de 2007 en las Islas Caimán (Agenda 3, Mecanismo de intercambio de datos: un modelo genérico).

Recolectar información en colaboración con los asociados, su análisis y uso para la toma de decisiones políticas

2

Se puede recolectar información sobre movimientos migratorios en censos, registros, fuentes administrativas y encuestas. Dada la dificultad de estimar el tamaño y características de la población migrante irregular, el uso de una combinación de fuentes puede ayudar a obtener estimados razonablemente precisos.

El ACNUR mantiene cientos de registros de refugiados y solicitantes de asilo, con el fin de administrar la ayuda (principalmente en campamentos), para llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado y para gestionar las soluciones duraderas. Estos registros, sobre todo los referidos a la determinación individual de la condición de refugiado, contienen información valiosa sobre rutas migratorias, condiciones en el país de origen y características familiares.

RASTREO DE LOS MOVIMIENTOS DE POBLACIÓN SOMALIA, 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

El ACNUR administra y ejecuta la iniciativa de rastreo de movimientos de población (PMT, por sus siglas en inglés). Ésta se diseñó en 2006 para capturar información sobre los movimientos de desplazados internos y poblaciones desplazadas internas de una manera sistemática y proporcionó por primera vez información confiable y estandarizada sobre los desplazados internos de Somalia, aun en aquellas áreas con poco o nulo acceso humanitario. A mediados de 2008 se fortaleció la iniciativa para atender temas relacionados con las migraciones mixtas, incluyendo el destino final y las posibles maneras en que los eventuales inmigrantes se las arreglan para sobrellevar la situación. Esta actividad es parte de un sistema de alerta temprana que

permite una mayor capacidad de predicción y una mejor respuesta humanitaria para los desplazados internos y los movimientos migratorios mixtos.

B *Actores*

- Red de más de 60 ONG locales dedicadas a temas de derechos humanos en Somalia
- ACNUR

C *Acciones*

- La Oficina del ACNUR en Somalia comenzó la iniciativa PMT a mediados de 2006, principalmente en respuesta a los movimientos de los desplazados internos resultantes de la sequía en el sur y centro del país. La iniciativa se expandió con el fin de cubrir casi todas las áreas del país. Se identificaron nuevos asociados y se entrenó a socios de otras iniciativas (como la Red de monitoreo de protección del ACNUR y la Red para el monitoreo de protección de la infancia de UNICEF) para recolectar y compartir información relacionada con los movimientos de la población.
- Desde el principio se creó una base de datos de la PMT y se mejoró para facilitar la captura, análisis y diseminación de la información. La ventaja de tener la información de la PMT almacenada en una base de datos, en vez de informes narrativos, es que se puede filtrar y clasificar de maneras distintas de acuerdo con las necesidades de los usuarios. Además, una base de datos permite la creación de tablas, gráficos y mapas con los que se puede diseminar la información de manera eficaz.
- Hay varias presentaciones estándar de información a partir de la PMT. Se incluyen actualizaciones semanales sobre cifras clave de desplazamientos en el *Somalia Protection Updates*. Los informes mensuales de la PMT incluyen un resumen narrativo, una matriz de movimientos, un mapa de lugares ocupados por los desplazados internos y un archivo que se puede ver en *Google Earth* que muestra todos los movimientos de desplazados internos en Somalia desde enero de 2007, clasificados por mes y razón del movimiento. Además, diariamente aquellos interesados en la situación de Somalia solicitan búsquedas particularizadas relacionadas con los desplazados internos, así como cifras y patrones de las migraciones mixtas.
- Otro resultado del ejercicio de monitoreo de la población, es la verificación de los movimientos de población para confirmar las cifras. Con anterioridad, el ACNUR confiaba en las cifras proporcionadas por autoridades locales, que no siempre eran exactas.
- En 2008 se mejoró la forma de recolectar información de la PMT así como la base de datos para recopilar información sobre las migraciones mixtas e identificar aquellos grupos de desplazados con intención de cruzar una frontera internacional, así como para recolectar más información relacionada con sus intenciones futuras.

D *Evaluación*

El sistema de monitoreo de la población y el rastreo de los movimientos de población, ha producido cifras relativamente precisas sobre el traslado de personas. Ha aportado medios estadísticos y basados en evidencias para establecer prioridades en las intervenciones relacionadas con los desplazados internos e información útil con fines de promoción, hasta el nivel del Secretario General y del Consejo de Seguridad. Ha dado elementos para comprender las poblaciones de migrantes, sus patrones de movimiento e intenciones. También ha reforzado el rol de actores relevantes a través de medidas de fortalecimiento institucional.

E *Más información*

ACNUR, Iniciativa de Rastreo de Movimientos de Población. Preguntas más Frecuentes, noviembre de 2007; Formulario de presentación de informes y muestra de mapa, diciembre de 2008, Anexo.

PROYECTO DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN DEL GRUPO DE RABAJO MINISTERIAL SOBRE MIGRACIÓN IRREGULAR. TANZANIA, 2008[3]

A *Antecedentes y fundamentos*

Como seguimiento al Diálogo del Alto Comisionado de ACNUR sobre los desafíos en materia de protección en 2007, el Ministerio del Interior de Tanzania formó, en una reunión con asociados, el grupo de trabajo ministerial para evaluar varios aspectos de las migraciones irregulares[4]. Los términos de referencia del grupo de trabajo incluyeron la recolección y análisis de información sobre migraciones mixtas, reunida principalmente de los perfiles que se hacen a aquellas personas detenidas por ingreso ilegal.

B *Actores*

- CICR
- OIM
- Ministerio del Interior de Tanzania (Departamento de Servicios a Refugiados, Servicios de Migración, Prisiones de Tanzania)
- Sociedad de la Cruz Roja de Tanzania
- ACNUR

C *Acciones*

- Durante el primer trimestre de 2008 el grupo de trabajo visitó a personas detenidas por entrada irregular al país y les tomó sus perfiles.
- Recolectó información y estadísticas.
- Preparó un informe con los hallazgos principales relacionados con los patrones de migración irregular hacia Tanzania y los mecanismos existentes de referencia para los distintos grupos de detenidos.
- El informe también incluyó recomendaciones de una estrategia integral y a largo plazo.

D *Evaluación*

El gobierno estudió el informe y tomó medidas sobre temas selectos. La mayoría de los etíopes que dijeron no tener solicitudes de asilo se les permitió regresar a casa. La OIM ayudó a las víctimas de la trata a regresar a sus casas.

Muchos de los somalíes liberados no regresaron a su país o regresaron a Tanzania solicitando protección.

E *Más información*

Grupo de Trabajo Ministerial sobre las migración irregular: Informe sobre la situación de la migración irregular en Tanzania, Dar-es-Salaam, abril 2008, Anexo 4 del Capítulo 1.

---

[3] El ACNUR, en preparación para la Conferencia Regional sobre Protección de los Refugiados y Migración Internacional en África Occidental de noviembre de 2008, solicitó un estudio regional sobre las migraciones mixtas en África Occidental. Florianne Charrière y Marion Fresia: Africa occidental como la migración y el área de protección, noviembre de 2008, texto no disponible en español.

[4] Para información adicional sobre el grupo de trabajo ministerial ver el Capítulo 1, Ejemplo 4.

MAPA INTERACTIVO DEL ICMPD SOBRE MIGRACIÓN (*I-MAP*), ENFOQUE REGIONAL Y TEMÁTICO: FLUJOS MIGRATORIOS IRREGULARES Y RUTAS EN ÁFRICA, EL MEDIO ORIENTE Y LA REGIÓN MEDITERRÁNEA, 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

En 2006 el Centro Internacional para el desarrollo de políticas migratorias (ICMPD), la Oficina Europea de Policía (Europol) y FRONTEX, en el marco del Diálogo sobre las Migraciones de Tránsito en el Mediterráneo (MTM), desarrollaron una base de datos interactiva basada en la *web* y presentada en forma de mapa interactivo (*I-Map*). Éste fue creado para que lo usen los Estados árabes y europeos socios así como las agencias asociadas con el objetivo de recolectar e intercambiar información sobre rutas y flujos migratorios en África, el Medio Oriente y la región mediterránea, así como apoyar el desarrollo y ejecución de iniciativas de cooperación.

B *Actores*

- Algeria, Egipto, Líbano, Libia, Marruecos, Siria, Túnez.
- Australia en calidad de observador.
- Comisión Europea
- Europol
- Estados miembros de la UE
- FRONTEX
- Interpol
- Noruega
- Red Académica Odysseus
- Suiza
- Turquía
- ACNUR
- UNODD

NB: Hay planes de ampliar la cobertura del proyecto del I-Map a otros países, incluyendo Etiopía, Jordania, Mali, Mauritania, Níger y Senegal.

C *Acciones*

- El MTM *I-MAP* permite visualizar las rutas y flujos migratorios en África, el Medio Oriente y la región mediterránea. Se recopila información en el campo y con cuestionarios que llenan los Estados miembros. Las organizaciones asociadas pueden añadir información.

Algunas de las características de la herramienta MTM *I-MAP* son:

- Acceso público y seguro. Los usuarios que tienen acceso al área segura (Estados asociados y agencias asociadas) pueden enviar comentarios y sugerencias al equipo de *I-MAP* y pueden llenar el cuestionario del MTM sobre migración irregular y la trata de personas.
- Tres idiomas de trabajo: inglés, francés y árabe.
- Tres áreas de información: migración irregular (en desarrollo); migración regular (desarrollo planificado), y migración y desarrollo (desarrollo planificado). El *I-MAP* también incluye información sobre protección de los refugiados.
- Tres niveles de información: nacional, rutas de migración (regional), y centro de migración (local). Está por añadirse una cuarta categoría: perfiles legislativos.

D *Evaluación*

Todos los asociados valoran el *I-Map.* Además de la enriquecedora información gráfica sobre los movimientos migratorios y que promueve la recolección e intercambio de información, también se le considera una herramienta que permite mejorar el diálogo y promover un mejor entendimiento entre los Estados. El acceso a MTM *I-Map* sobre migración irregular es restringido para los Estados y agencias asociadas. Los terceros países no tienen acceso a la herramienta y se necesita la opinión unánime de todos los Estados asociados para que un tercer Estado pueda tener acceso a la herramienta. El mantenimiento de *I-MAP* es caro, conlleva mucho trabajo y necesita que los asociados aporten información actualizada y precisa. Aún se pueden fortalecer los aspectos de protección en el componente del *I-MAP* dedicado a la migración irregular.

E *Más información* disponible en *http://www.imap-migration.org*.

Ejemplo adicional: Acuerdo entre el ACNUR y la Universidad de Neuchâtel

Con el fin de mejorar los mecanismos de recolección de información y análisis en el norte de África, el ACNUR, en cooperación con la Universidad de Neuchâtel, desarrolló un proyecto conjunto de investigación, que revisará sí y en que medida la información que la Oficina recolecta durante la determinación del estatuto de refugiado y en otros procedimientos, se puede usar para obtener información sobre las causas de la huida, condiciones de viaje y posibilidades de integración local. El proyecto también examinará los mecanismos de recolección de información del ACNUR y recomendará mejoras.

Selección de bases de datos y conjuntos de datos sobre migración internacional

3

ONU/DAES

➥ **Base de datos mundial sobre migraciones** (*http://esa.un.org/unmigration/*)

Una recolección completa de información empírica pública sobre el número de migrantes internacionales, clasificada por país de nacimiento y ciudadanía, sexo y edad, tal y como se enumera en censos y registros de población y encuestas nacionales representativas.

➥ **Flujos migratorios internacionales hacia y desde países selectos. Revisión de 2005**

http://www.un.org/esa/population/publications/migration/UN_Migrant_Stock_Documentation_2005.pdf. Flujos de entrada y, dependiendo de disponibilidad, flujos de salida y flujos netos de migrantes internacionales en 15 países con información detallada del país de origen y del año de entrada y de salida.

➥ **Base de datos, estimaciones mundiales de migrantes: revisión de 2005** *http://esa.un.org/migration/*. Estimados mundiales del número total de migrantes internacionales por país de destino y sexo, 1960 – 2005.

ACNUR

➥ **Anuario estadístico del ACNUR y base de datos de población**

http://www.unhcr.org/statistics.html. Una visión general de estimaciones anuales y flujos de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas de interés del ACNUR.

➥ **Niveles de asilo y tendencias en países industrializados**

http://www.unhcr.org/statistics.html. Informe semestral que documenta detalladamente los flujos de asilo en 44 países.

Otros

➥ **Perspectivas de la migración internacional 2008**

http://www.oecd.org/document/3/0,3343,en_2649_33931_41241219_1_1_1_1,00.html. Publicación anual que muestra datos completos sobre la migración y las tendencias en países de la OCDE.

➥ **Base de datos sobre los inmigrantes en los países de la OECD (DIOC)**

http://www.oecd.org/document/51/0,3343,en_2649_33931_40644339_1_1_1_7415,00.html. Fuente de información completa y comparativa sobre una amplia serie de características demográficas y del mercado de trabajo de los migrantes que viven en los países de la OCDE.

➥ **Centro de datos MPI: Datos sobre migración, estadísticas y mapas**

http://www.migrationinformation.org/DataHub/. Herramientas interactivas que dan acceso fácil a datos sobre migración contra el tiempo (cantidades, flujos, migración neta, asilo y naturalización) y permiten generar gráficas de forma instantánea.

➥ **Consorcio euro-mediterráneo para la investigación aplicada a las migraciones internacionales (CARIM), base de datos económicos y demográficos**

http://www.carim.org/index.php?areaid=4&contentid=5. Tabulaciones estandarizadas sobre cantidades y flujos, asilo, naturalización y trabajo de migrantes, estudiantes y remesas.

Eurostat es la Oficina de Estadística de la Comunidad Europea y está situada en Luxemburgo. Su misión es proporcionarle a la UE las estadísticas que permitan comparaciones entre países y regiones. También ofrece información estadística sobre solicitantes de asilo y decisiones sobre las solicitudes de asilo. Con el fin de asegurar la mejor calidad posible tanto en el aspecto deontológico como profesional, las estadísticas de la Comunidad están gobernadas por principios de imparcialidad, confiabilidad, relevancia, relación costo-rendimiento, confidencialidad estadística y transparencia[5].

[5] Artículo 10 de los Principios del Reglamento del Consejo (CE) No 322/97, 17 de febrero, de 1997 sobre las estadísticas comunitarias, Diario Oficial L 052, 22/02/1997, página 0001 – 0007.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudarles a sus asociados:

- Realizar cabildeo para incluir la información sobre los refugiados y otras personas de interés en la recolección de información y análisis;
- Contribuir a la información recolectada con datos anónimos obtenidos durante procesos y procedimientos propios, inclusive su base de datos ProGres[6].
- Ayudar a desarrollar entendimientos comunes y procedimientos para la recolección de información y análisis;
- Iniciar o facilitar proyectos de recolección de información sobre las migraciones mixtas.

[6] La base de datos ProGres del ACNUR recoge, almacena, actualiza y gestiona información sobre los refugiados como parte de una “estrategia integrada de gestión de la información de población”, desde el desplazamiento inicial hasta la prestación de soluciones duraderas.

Lista de anexo y referencias seleccionada

Anexo

ACNUR, Iniciativa de rastreo de movimientos de población. Preguntas frecuentes, noviembre de 2007. Formulario de informe y mapa de muestra, diciembre de 2008, texto no disponible en español.

Referencias seleccionadas

Parker, J., Recolección de Información sobre migración internacional, Documento para el Programa de análisis de políticas e investigación de la Comisión Mundial sobre las migraciones internacionales (2005) sobre términos comunes y metodologías de recolección de información, no disponible en español.

OIM, ASEAN y la trata de personas utilizando datos como una herramienta para luchar contra la trata de personas, 2007, no disponible en español.

Sistemas de ingreso sensibles a la protección

3

Contenido

1 Comunicar las obligaciones de protección a los funcionarios de ingreso

Ejemplos prácticos

- Código de fronteras de Schengen y el manual
- Código de prácticas para mantener a los niños libres de daño de la Agencia de Fronteras del Reino Unido
- Manual de buenas prácticas relacionadas con el asilo en las fronteras, Rumania
- Directiva del Director General sobre los procedimientos con respecto a los extranjeros que expresan su deseo de solicitar asilo o la condición de refugiado, Indonesia
- Manual operativo de inmigración de Nueva Zelanda
- Ley de refugiados de 2005 y el código de delitos administrativos, Ucrania

2 Proporcionar capacitación

Ejemplos prácticos

- Iniciativa conjunta de fortalecimiento institucional para la policía de fronteras y los funcionarios de migración, ACNUR Costa Rica y ACNUR Panamá
- Lista de ejemplos de programas de formación en diversas regiones

3 Establecer acuerdos de cooperación y diálogo entre funcionarios y actores humanitarios

Ejemplos prácticos

- MoU tripartito para la gestión de fronteras, Hungría
- Protección dentro de los flujos migratorios más amplios: Proyecto conjunto de fronteras OIM y ACNUR, Angola
- Cooperación en temas de protección entre el ACNUR y la Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos
- Iniciativa del ACNUR y la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica para la protección de los refugiados en la frontera con Panamá

4 Ayudar a los funcionarios de ingreso a identificar y remitir ante las autoridades competentes a los solicitantes de asilo y otras personas con necesidades especiales

Ejemplos prácticos

- Guía práctica para la identificación y tratamiento de solicitantes de asilo, Colombia
- Manual del ACNUR sobre la protección de los refugiados en Centroamérica, México
- *Save the Children* Reino Unido: Guía para funcionarios de migración en puertos de entrada y establecimiento de la figura de "Consejero Juvenil"

5 Incluir a los transportistas y otros actores privados en la estrategia de protección

Ejemplo práctico

- Circular de los Países Bajos sobre los extranjeros

6 Garantizar la cooperación a través de las fronteras en temas de protección

Ejemplos prácticos

- Proceso Söderköping (ver Capítulo I)
- Cooperación transfronteriza y monitoreo entre actores humanitarios de varios países de Europa Central (ver Capítulo VIII).

7 Crear mecanismos independientes de monitoreo

Ejemplos prácticos

- Inspector Jefe Independiente en la Agencia Fronteriza del Reino Unido
- Monitoreo en el contexto de los Estados Unidos, "Procedimiento de deportación expedito"

En el texto hay más ejemplos

Dentro de los límites del derecho internacional, los Estados tienen el derecho soberano de escoger a quién admitir, excluir o expulsar de su territorio. Tienen, asimismo, un interés legítimo de controlar los ingresos no autorizados y prevenir el tráfico y la trata de personas en sus territorios. A los procedimientos y prácticas que usan los Estados para regular el acceso a sus territorios se les denomina en este capítulo "sistemas de ingreso".

Se usa este término debido a que tiene un significado más amplio que el "control fronterizo" que se utiliza comúnmente. Captura el hecho de que las regulaciones relacionadas con el acceso al territorio han sufrido cambios importantes y ahora incluyen actividades que no se realizan en la frontera física. Las operaciones de intercepción, así como las acciones emprendidas para prevenir, interrumpir o detener directa o indirectamente a los individuos que tratan de llegar al territorio o de penetrar en él, constituyen una herramienta importante de los sistemas de gestión del ingreso. Sin embargo, cada vez más se aplican fuera del territorio del Estado, ya sea en alta mar o en los territorios de terceros Estados. Otras medidas que se usan para controlar movimientos fuera de los límites de un país incluyen la cooperación con terceros Estados, la ubicación de funcionarios de migración en puestos fronterizos y la delegación de ciertas funciones de control migratorio a actores privados que sancionan a quienes transportan a los ilegales.

Los sistemas de ingreso pueden ocasionar preocupaciones de protección. Si se aplican de manera indiscriminada, algunos procedimientos pueden afectar de manera adversa la capacidad de un individuo de buscar asilo y de tener acceso a los mecanismos que le permitan atender sus necesidades de protección. De la misma manera, el Plan de los 10 Puntos defiende la necesidad de establecer sistemas de ingreso "sensibles a la protección". Estos sistemas deben considerar las necesidades de protección de las personas y el deber de los Estados con respecto a sus obligaciones con el derecho internacional de los derechos humanos y del refugiado, incluyendo el principio de no devolución. Estos sistemas de ingreso sensibles a la protección garantizarán que no se apliquen de manera arbitraria las medidas legítimas de control de ingreso y que permitan a los solicitantes de asilo e integrantes de otros grupos con necesidades especiales de protección, la posibilidad de ser identificados y de que se les permita ingresar a un territorio donde sus necesidades puedan ser debidamente evaluadas y atendidas.

Los funcionarios gubernamentales que trabajan en los sistemas de ingreso ("funcionarios de ingreso"), incluyen a policías fronterizos, funcionarios de migración (inclusive aquellos ubicados en puestos fronterizos y funcionarios de enlace con aerolíneas), personal de guardacostas y otros que hacen el "primer contacto" con quienes llegan al sistema de ingreso. Sin embargo, el término "funcionario de ingreso" también debe incluir a los legisladores, quienes toman las decisiones políticas, los servidores públicos y administradores que establecen el marco legal pertinente así como las políticas que gobiernan el sistema de ingreso. Los actores privados, tales como los transportistas, también pueden ser actores importantes en un sistema de ingreso.

Las sugerencias prácticas que se dan a continuación incluyen recomendaciones hechas en la "Mesa Redonda No. 1 de Expertos del Plan de los 10 Puntos: controlando fronteras al tiempo que se asegura la protección", Ginebra, noviembre 20-21 de 2008, no disponible en español[1].

[1] El informe sobre la Mesa Redonda y su documentación están disponibles en *http://www.unhcr.org/4a27bf566.html*

1 Comunicar las obligaciones de protección a los funcionarios de ingreso

Por lo general el marco legal pertinente en materia de asilo y migración incluye las obligaciones internacionales de protección. Sin embargo, los funcionarios de ingreso no siempre consultan este conjunto de leyes, en especial aquellos guardias de fronteras que hacen el primer contacto con las personas interceptadas o las que ingresan. Incluir las obligaciones de protección en la legislación específica que gobierna los sistemas de ingreso, como los códigos fronterizos, puede ser un primer paso para asegurarse de que los funcionarios de ingreso, que no son expertos en temas de refugiados o de derechos humanos estén al tanto de tales obligaciones y cómo aplicarlas a su trabajo.

Además de las referencias generales sobre la necesidad de respetar las obligaciones internacionales, los códigos fronterizos pueden incluir ejemplos concretos y/o listas de principios básicos que les permitan a los guardias responder en ciertas situaciones. Por ejemplo, los códigos fronterizos pueden especificar sistemáticamente que hay excepciones en los requisitos de ingreso (documentos de viaje, visas, etc.) para los solicitantes de asilo y también aclarar que los solicitantes de asilo no deben ser castigados por el ingreso ilegal[2].

Las directrices operativas pueden ayudar a traducir las responsabilidades jurídicas a temas prácticos y a integrar funciones relacionadas con la protección al trabajo de los guardias de fronteras. Tales directrices pueden definir los roles y responsabilidades de los oficiales de ingreso y delimitar cómo deben responderles a aquellas personas con necesidades de protección internacional, incluyendo cómo identificarlas y a quién deben remitirlas. También pueden describir estándares adecuados de trato a las personas interceptadas y/o que llegan.

[2] Referencia al Artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

EL CÓDIGO DE FRONTERAS DE SCHENGEN Y EL MANUAL, 2006

El código de la UE sobre las normas que gobiernan los movimientos de personas a través de las fronteras ("Código de fronteras de Schengen") es jurídicamente vinculante y directamente aplicable en todos los Estados miembros de la UE y se refiere a las obligaciones de protección internacional y le da a los Estados miembros la opción de renunciar a requisitos de entrada.

A *El Código de fronteras de Schengen:*

- Exige que los guardias de fronteras respeten la dignidad humana cuando lleven a cabo controles en las fronteras (artículo 6);
- Incluye una cláusula de salvaguarda para garantizar que la aplicación del código respete los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados (artículo 3b);
- Ofrece la posibilidad de aplicar excepciones a las condiciones de entrada establecidas basándose en razones humanitarias o debido a obligaciones internacionales (artículo 5c);
- Subraya que una negativa de entrada tiene que cumplir con el "derecho de asilo y de protección internacional" (artículo 13, párrafo 1).

Tomando como base el Código de fronteras, la Comisión Europea desarrolló en 2006 un Manual Práctico para los guardias de fronteras ("Manual Schengen"), que proporciona lineamientos no obligatorios sobre distintos aspectos de la gestión de las fronteras. Tiene un capítulo específico sobre "solicitantes de asilo/solicitantes de protección internacional".

B *El Manual Schengen:*

- Proporciona información sobre quién es un solicitante de asilo.
- Aclara que aquellas personas que quieren solicitar asilo deben tener la oportunidad de hacerlo y que se les debe informar sobre el procedimiento por seguir.

- Hace énfasis en que los solicitantes de asilo deben ser referidos a una autoridad responsable experta.
- Hace énfasis en que los solicitantes de asilo no deben ser devueltos sin consultar con la autoridad de asilo responsable.

Aunque reconoce las obligaciones de protección en el contexto del control de fronteras, el Código no da una gruía detallada para traducirlas a la práctica[3]. El Manual da algunas explicaciones sobre los procedimientos por seguir para identificar y referir a los solicitantes de asilo; sin embargo, no aclara lo suficiente. No es vinculante para los Estados miembros pero las leyes nacionales de muchos países contienen disposiciones similares.

Reglamento (CE) Nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2006, por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), Anexo 1. También disponible en *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2006:105:0001:0032:ES:PDF*

Recomendaciones de la Comisión 06/XI/2006, 6 de noviembre de 2006, para establecer de manera común un *Manual práctico para los guardias de fronteras* (Manual Schengen), Anexo 2. También disponible en inglés: *http://ec.europa.eu/justice_home/doc_centre/freetravel/rights/doc/C_2006_5186_F_en.pdf*

[3] Para más información sobre salvaguardas adicionales, ver la respuesta del ACNUR al Documento Verde de la Comisión Europea sobre el futuro del Sistema Común Europeo de Asilo, también disponible en inglés *http://www.unhcr.org/refworld/docid/46e159f82.html*

AGENCIA DE FRONTERAS DEL REINO UNIDO (UKBA, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS) CÓDIGO DE PRÁCTICAS PARA MANTENER A LOS NIÑOS LIBRES DE DAÑO, 2009

El código de prácticas, resultado de consultas sostenidas en abril de 2007, está diseñado para asegurar que al ejercer sus funciones diarias, la UKBA da los pasos necesarios para establecer que todos los niños que llegan al país, sin importar si son solicitantes de asilo o no, estén libres de daño mientras permanecen en el Reino Unido. El Código fue establecido de conformidad con la sección 21(1) de la ley de fronteras del Reino Unido de 2007. Todos los funcionarios de la Agencia deben adherirse al Código, que define cómo se debe tratar a los niños en los puertos de entrada, durante su estadía en detención y cuando son trasladados al cuidado de la autoridad local.

El Código contiene las siguientes obligaciones para el personal de UKBA:

- Dar un trato justo que siga las mismas normas del que recibiría un niño británico;
- Hacer que el interés del niño sea la principal consideración, aunque no es la única;
- No discriminar de ninguna manera;
- Hacer que la solicitud de asilo del niño sea procesada de manera oportuna;
- Identificar aquellos niños que podrían estar en riesgo de daño;
- Enviar a los niños hacia otras instancias cuando sea adecuado, en cooperación con otras agencias;
- Dar al personal de la UKBA formación que sea sensible a la problemática infantil;
- Usar la supervisión, el monitoreo y los informes para asegurar que haya rendición de cuentas en el sistema.

Código de prácticas para mantener a los niños libres de daño, 2009, de la Agencia de Fronteras del Reino Unido (UKBA), 2009, Anexo 3. También disponible en inglés: *http://www.bia.homeoffice.gov.uk/sitecontent/newsarticles/keepingchildrensafefromharm*

El Manual de buenas prácticas sobre el asilo en las fronteras fue publicado conjuntamente por el Consejo Nacional Rumano para Refugiados (CNRR, por sus siglas en inglés), la Policía de fronteras rumana, la Oficina de Inmigración y el ACNUR. Ofrece a los funcionarios de ingreso una guía detallada sobre el trato a los solicitantes de asilo; texto no disponible en español. La nota informativa está disponible en el Anexo 4.

DIRECTIVA DEL DIRECTOR GENERAL SOBRE LOS PROCEDIMIENTOS CON RESPECTO A LOS EXTRANJEROS QUE EXPRESEN SU DESEO DE SOLICITAR ASILO O LA CONDICIÓN DE REFUGIADO, INDONESIA, 2002

A pesar de que Indonesia no es signatario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, el Director General de Inmigración adoptó una directiva que enumera los deberes de los Coordinadores de Asuntos de Inmigración, el Jefe de Asuntos de Inmigración y el Jefe de las Oficinas de Inmigración en toda Indonesia relativos al tema de los solicitantes de asilo y los refugiados. Desde la adopción de la Directiva, la Dirección General de Inmigración ha cooperado estrechamente con ACNUR al enviarle a los solicitantes de asilo para que les procese. La Directiva rige en todo el país y es vinculante para todos los funcionarios de migración.

La Directiva establece que:

- No se deben aplicar a los extranjeros que soliciten asilo en Indonesia las medidas de migración tales como deportaciones a países donde su vida o su libertad puede estar amenazada.
- Aquellos extranjeros que soliciten asilo o la condición de refugiado en Indonesia serán referidos al ACNUR para la determinación de su condición de refugiado.
- En aquellos casos en que los extranjeros que solicitan asilo estén en puntos de control migratorios lejanos de una oficina del ACNUR, los funcionarios de migración coordinarán con ACNUR como sea adecuado.
- Debe respetarse la situación y presencia de extranjeros que presenten certificados emitidos por el ACNUR en los cuales se declara que son solicitantes de asilo, refugiados o personas de interés para el ACNUR.
- Aquellos solicitantes de asilo y refugiados que infrinjan las leyes deben ser procesados de acuerdo con las regulaciones pertinentes.
- El Responsable de la Oficina de Inmigración o los funcionarios designados deben registrar la presencia de extranjeros con fines de monitoreo.

E *Más información*

La Directiva está disponible en el Anexo 5 y en:

http://www.unhcr.org/refworld/country,,NATLEGBOD,,IDN,4562d8cf2,3ed8eb5d4,0.html

MANUAL OPERATIVO DE MIGRACIÓN, SECCIÓN: ENTRADA POR LAS FRONTERAS, NUEVA ZELANDA, MARZO DE 2009

La sección Y 7.1 del Manual (solicitudes de la condición de refugiado en puertos de ingreso) reitera la responsabilidad de Nueva Zelanda de admitir a los solicitantes de asilo en su territorio y de darles acceso al procedimiento de asilo. Brinda una guía práctica para los funcionarios de fronteras sobre cómo manejar personas que deseen presentar una solicitud de la condición de refugiado. También da una lista de declaraciones que indican la intención

de solicitar asilo. “Las personas pueden expresar la intención de solicitar la condición de refugiado usando una variedad de formas, incluyendo, pero no limitadas a, declaraciones del siguiente tipo”:

- Están siendo perseguidas; o
- tienen miedo de ser perseguidas; o
- han sido encarceladas por razones políticas; o
- tienen miedo de ser encarceladas en su país de origen; o
- quieren “verse con las Naciones Unidas” (es decir, el ACNUR); o
- quieren saber si hay una oficina de la ONU en Nueva Zelanda; o
- son “apátridas” o “sin hogar”; o
- quieren ver a un abogado; o
- tienen miedo de regresar a su país de origen; o
- serán asesinados si se les hacer regresar a su país; o
- sencillamente, “no quieren regresar”.

El Manual está disponible en el Anexo 6 y en:

http://www.immigration.govt.nz/NR/rdonlyres/731882A3-EBAF-446E-AEE6-EC653C7D1B50/0/BorderEntry.pdf

LEY SOBRE LOS REFUGIADOS Y EL CÓDIGO DE DELITOS ADMINISTRATIVOS, UCRANIA, 2005

La ley sobre los refugiados de 2005 señala que aquellas personas que intenten cruzar o hayan cruzado ilegalmente la frontera de Ucrania con la intención de adquirir el estatuto de refugiado, estarán exentas de responsabilidad penal y administrativa por sus acciones si solicitan el estatuto sin demora (artículo 9, párrafo 4).

Hay una disposición similar en el Código de Ucrania de Delitos Administrativos (artículo 203). Sin embargo, esta disposición solo se aplica a quienes hayan solicitado asilo entre los tres y cinco días posteriores a su llegada.

El Manual interno de la guardia de fronteras de Bielorrusa para la investigación de incidentes inter-fronterizos incluye instrucciones específicas para trabajar con solicitantes de asilo.

La Instrucción conjunta del Comité Estatal de Ucrania para las nacionalidades y la migración y la Administración del Servicio Estatal de Fronteras de Ucrania (*SCNM / SBS* Instrucción para la entrega de solicitudes de asilo No. 32/521 del 9 de julio de 2004) instruye a los guardias de las fronteras trasladar las solicitudes de asilo al Servicio de Migración dentro de las primeras 24 horas de su presentación. También estipula la traducción de la solicitud y enlista la información estándar que se debe proporcionar a la autoridad de asilo en la solicitud.

Proporcionar capacitación

2

La capacitación continua –tanto para los niveles inferiores como para funcionarios de ingreso con mayor experiencia– ayuda a asegurar que haya una conciencia amplia sobre las leyes, regulaciones y directrices pertinentes, así como el *savoir faire* necesario para ponerlas en práctica. La formación se puede programar en sesiones especializadas sobre el derecho internacional de los derechos

humanos y de los refugiados, o como parte del plan de estudios general de capacitación.[4] Los cursos de actualización mantienen a los funcionarios al día con los cambios en las leyes o las políticas.

En algunos casos, como cuando hay una alta rotación de personal o una política de rotación periódica, la capacitación es un proceso constante. Las sesiones de capacitación conjunta con funcionarios de distintos países pueden ser una buena oportunidad para intercambiar experiencias y las mejores prácticas. La formación en temas de protección es más efectiva cuando toma en cuenta la cultura institucional de la instancia pertinente (por ejemplo, aplicación de la ley de inmigración con un enfoque de seguridad o militar). Además de lo referido a temas básicos del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados, la formación puede cubrir temas de habilidades psicosociales, tales como manejo de conflictos y de estrés, así como técnicas de entrevistas culturalmente delicadas.

Las sesiones de capacitación que ofrecen las agencias de protección dan una oportunidad para el diálogo y el intercambio entre funcionarios y la comunidad humanitaria y ayudan a crear confianza y entendimiento mutuo. La capacitación de los funcionarios de ingreso es parte del trabajo normal de protección del ACNUR y sus asociados en muchos países.

[4] Conclusión No. 97 (LIV) del Comité Ejecutivo, párrafo (a)(viii) sobre las salvaguardias de protección de las medidas de intercepción.

INICIATIVA CONJUNTA DE FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL PARA LA POLICÍA DE FRONTERAS Y FUNCIONARIOS DE MIGRACIÓN, COSTA RICA Y PANAMÁ

A *Antecedentes y fundamentos*

Dada la permeabilidad de la frontera entre Panamá y Costa Rica, los movimientos irregulares ocurren con frecuencia. Los grupos de migrantes consisten fundamentalmente de nacionales de ambos países, pero incluyen también a solicitantes de asilo de terceros países, sobre todo de Colombia. Para asegurar que tales personas sea identificadas y remitidas a las autoridades responsables de asilo, las oficinas del ACNUR en ambos países iniciaron en 2006 un programa de capacitación conjunta para los funcionarios de ingreso panameños y costarricenses.

B *Actores*

- Funcionarios de ingreso de Panamá y Costa Rica que tienen el “primer contacto” con los migrantes (guardias de fronteras y funcionarios de migración)
- Oficina del ACNUR en Panamá
- Oficina del ACNUR en Costa Rica

C *Acciones*

- Se invitó a los funcionarios de ingreso que hacen el “primer contacto” de los puntos de entrada del norte y del sur entre Panamá y Costa Rica y así como de los aeropuertos internacionales de ambos países, a una sesión de capacitación organizada por ambas oficinas, de tres a cuatro veces al año. Costa Rica organizó y facilitó tres talleres binacionales en 2007 y dos en 2008. Habrá iniciativas similares en 2009.
- Se aplica un mecanismo informal de referencia mediante el cual los funcionarios contactan a ambas oficinas del ACNUR cuando identifican a personas en búsqueda de protección internacional.
- La Oficina del ACNUR en Costa Rica firmó un acuerdo con la Defensoría de los Habitantes de ese país en la frontera sur, según el cual la Defensoría designa un oficial de enlace al cual las autoridades nacionales pueden remitirle a aquellos individuos que en la frontera aleguen tener necesidad de protección internacional. Este oficial de enlace está en contacto permanente con la unidad de protección del ACNUR en San José, la capital de Costa Rica.

D *Evaluación*

Como resultado directo de esta iniciativa conjunta de fortalecimiento institucional, el ACNUR mejoró su comunicación con las autoridades de recepción en la región fronteriza entre Panamá y Costa Rica. Esto ha resultado en un aumento en el número de casos de solicitantes de asilo identificados y referidos a las oficinas de ACNUR en ambos países. Las autoridades en los puntos de ingreso también se comunican con las oficinas del ACNUR para aclarar procedimientos referentes a refugiados reconocidos o solicitantes de asilo que se trasladan de un país al otro.

Además de la iniciativa conjunta, las oficinas del ACNUR en Panamá y en Costa Rica han llevado a cabo sesiones de sensibilización en sus respectivos países y capacitado a más de 700 funcionarios de migración y policía de fronteras en los sistemas de ingreso sensibles a la protección.

- La oficina de ACNUR en **Japón** organiza periódicamente talleres sobre refugiados y el derecho internacional de los derechos humanos para funcionarios de la policía nacional.
- En 2007, la oficina de ACNUR en **Kazajistán** diseñó programas de formación para el Servicio de Guardia de Fronteras.
- El Componente de formación del ACNUR en el Programa de la Unión Europea de manejo de fronteras en **Asia Central** (BOMCA), incluye formación especializada sobre derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos (más información disponible en *http://bomca.eu-bomca.kg/en/about*).
- Las oficinas del ACNUR en **África del Sur** y **Venezuela** organizan sesiones de capacitación para funcionarios de ingreso de todos los rangos, incluyendo oficiales de migración y policía.
- La oficina del ACNUR en **Zambia** colabora con el Comisionado Nacional de Refugiados y la OIM para dar sesiones de formación sobre sistemas de ingreso sensibles a la protección dirigidos a las autoridades nacionales, incluyendo el Departamento de Inmigración, comités provinciales y distritales de operaciones, el ejército, la policía y funcionarios de prisiones.
- La capacitación es un componente del proyecto de “pre selección de solicitantes de asilo y migrantes” en **Albania** (ver ejemplo 35, Capítulo V).
- El ACNUR y *Garda Human Rights* dan capacitación conjuntamente para la policía de inmigración en **Irlanda**.
- En 2002, la Oficina del ACNUR en **Turquía** y el Comando General de la Gendarmería (GGC, por sus siglas en inglés) de la república de Turquía, firmaron un acuerdo de cooperación para la capacitación de funcionarios del GGC en temas de refugiados y asilo. Con base en este acuerdo, el ACNUR y el GGC han organizado siete capacitaciones conjuntas y seminarios para funcionarios de la gendarmería, guardacostas y fuerzas terrestres.

Establecer acuerdos de cooperación y diálogo entre funcionarios de ingreso y actores humanitarios

3

Los siguientes ejemplos demuestran las maneras en que los oficiales de ingreso y los actores humanitarios pueden trabajar en conjunto para identificar y corregir carencias en los mecanismos usados para identificar a las personas que necesitan protección internacional. En algunos países, los funcionarios de ingreso y los actores humanitarios han establecido un diálogo formal basado en acuerdos o proyectos concretos y establecido grupos de trabajo o coordinación o procesos específicos de consulta. Estos acuerdos incluyen componentes de capacitación y monitoreo.

MEMORANDO DE ENTENDIMIENTO TRIPARTITO PARA LA GESTIÓN DE FRONTERAS GUARDIA DE FRONTERAS HÚNGARA, COMITÉ HÚNGARO DE HELSINKI Y ACNUR HUNGRÍA, 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

La Guardia de Fronteras húngara, el Comité húngaro de Helsinki y la Oficina del ACNUR firmaron un MoU tripartito el 28 de diciembre de 2006. Este documento formaliza la cooperación, los roles y las responsabilidades, así como las metodologías de trabajo entre los actores en el área de la gestión fronteriza.

B *Actores*

- Guardia de Fronteras de Hungría, a la que le sucedió el Cuartel General de la Policía Nacional (NPH, por sus siglas en inglés)
- Comité húngaro de Helsinki (HHC)
- ACNUR

C *Acciones*

El MoU:

- Aclara las responsabilidades de protección de los guardias de fronteras;
- Reitera el derecho del ACNUR de tener acceso e intervenir en nombre de las personas bajo su mandato;
- Establece un marco de monitoreo con responsabilidades específicas asignadas a los tres actores en el marco:

✓Señala que los Guardias de Fronteras húngaras/NPH darán acceso al ACNUR y al HHC a los puntos de ingreso, instalaciones de detención y otros lugares, así como a los registros de ingreso, justificaciones o rechazos de ingresos y otros datos;

✓Establece que el ACNUR asegura la coordinación y la movilización de fondos;

✓Delega en el HHC las actividades de monitoreo;

- Establece un Grupo Tripartito de Trabajo para supervisar la implementación del acuerdo y el seguimiento de los resultados de los ejercicios de monitoreo;
- Incluye la posibilidad de organizar actividades conjuntas de capacitación y sensibilización.

Las primeras actividades de monitoreo se llevaron a cabo en 2008 y se publicó un informe anual con recomendaciones de seguimiento.

D *Evaluación*

- El MoU formalizó la cooperación entre las partes y estableció un marco para el diálogo continuo. Ayudó a aumentar el entendimiento mutuo y la transparencia, a desarrollar confianza e identificar y abordar necesidades de formación, así como la necesidad de cambiar leyes existentes. El MoU mejoró el acceso al territorio y a los procedimientos de asilo para los solicitantes de asilo. Facilitó el acceso del ACNUR y del HHC a personas de interés y a información relacionada con la frontera. Permitió identificar tendencias y patrones en movimientos y perfiles de personas de interés.
- Se han firmado MoU similares en otros países de Europa Central (Bielorrusia, Eslovaquia, Eslovenia y Rumania) y otros están en proceso de firmarse (Bulgaria, República Checa y Polonia).

E *Más información*

- Memorando tripartito de entendimiento sobre las modalidades de cooperación mutua y coordinación para apoyar el acceso de los solicitantes de asilo al territorio de la república de Hungría y a los procedimientos de asilo, diciembre de 2006, no disponible en español, Anexo 7.
- Comité húngaro de Helsinki: Acceso de solicitantes de asilo al territorio y a los procedimientos de asilo en la república de Hungría. Informe sobre el programa de monitoreo de fronteras, primer año en 2007, diciembre de 2008, no disponible en español, Anexo 8.
- Memorandos de entendimiento de Bielorrusia, Eslovaquia, Eslovenia y Rumania; textos no disponibles en español, Anexos 9 y 10.

PROTECCIÓN DENTRO DE LOS FLUJOS MIGRATORIOS MÁS AMPLIOS: PROYECTO CONJUNTO DE FRONTERAS OIM Y ACNUR, ANGOLA, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

Basándose en el marco del Plan de los 10 Puntos, el proyecto apunta a mejorar la capacidad del gobierno de Angola para gestionar flujos migratorios mixtos en sus fronteras, por medio de la formación y del monitoreo conjuntos y del establecimiento de procedimientos diferenciados para las personas que llegan. El ACNUR se concentra en aspectos relacionados con la protección de los refugiados y la OIM contribuye con su experiencia en el área de gestión de las migraciones.

B *Actores*

- OIM
- *Serviço de Migraçao e Estrangeiros* (SME, Servicio de Migración y Extranjería) de Angola
- ACNUR

C *Acciones*

El proyecto incluye las siguientes actividades:

- Establecimiento de la Junta de Coordinación Tripartita para una gestión de las fronteras sensible a la protección;
- Evaluación de las operaciones fronterizas actuales en varios lugares estratégicos (áreas de mucho tráfico);
- Capacitación de funcionarios del SME en la identificación y remisión de solicitantes de asilo y migrantes con necesidades especiales;
- Desarrollo de un sistema de remisión que permita que las autoridades identifiquen a los solicitantes de asilo, las víctimas de la trata y a otros que necesiten protección internacional;
- Desarrollo de procedimientos eficaces para la tramitación de solicitudes de asilo y otros casos, así como para la gestión de los retornos;
- Ayuda al gobierno angoleño para implementar y para la puesta en práctica de su nueva ley de inmigración (vigente desde el 1 de noviembre de 2007).

D *Evaluación*

Tres sesiones de capacitación se completaron. Unos 335 funcionarios del SME fueron sensibilizados y capacitados en los reglamentos, módulos y políticas migratorias necesarias para establecer un sistema eficiente de gestión de las fronteras sensible a la protección. Las sesiones reforzaron la colaboración entre las autoridades locales

angoleñas y los Centros de Asistencia Jurídica y Reintegración dirigidos por el Servicio Jesuita de Refugiados, una ONG que da asistencia jurídica gratuita a los refugiados y los solicitantes de asilo en Angola. Las sesiones de formación también constituyeron un foro de intercambio de ideas, mejores prácticas y experiencias.

Las capacitaciones fueron tan exitosas que el gobierno les solicitó a la OIM y al ACNUR que llevaran a cabo una sesión de capacitación en Luanda Norte, en momentos en que un gran número de migrantes ilegales habían sido expulsados de esta provincia.

En las próximas sesiones de formación los asociados tratarán de incluir a una gama más amplia de contrapartes de gobierno y ampliar la formación a otras instituciones nacionales, tales como el Colegio de Abogados y la Universidad de Derecho y a los funcionarios de varios departamentos del Ministerio de Justicia. Los asociados también están considerando desarrollar directrices para funcionarios del SME en la gestión adecuada de las fronteras. Será necesario crear más confianza con el fin de establecer un diálogo constructivo, así como una relación de trabajo con los funcionarios de ingreso angoleños, que permitirá organizar misiones de evaluación en el campo.

Este proyecto se ha reproducido en Zambia.

COOPERACIÓN EN TEMAS DE PROTECCIÓN ENTRE EL ACNUR Y LA AGENCIA CANADIENSE DE SERVICIOS FRONTERIZOS, 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

Aunque no existe un acuerdo formal entre la Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos (CBSA, por sus siglas en inglés), el ACNUR y la comunidad de ONG, sí hay un alto grado de compromiso e intercambio entre estos actores.

B *Actores*

- Agencia Canadiense de Servicios Fronterizos (CBSA)
- Ciudadanía e Inmigración Canadá (CIC)
- Consejo de Inmigración y Refugiados (IRB, por sus siglas en inglés)
- Las ONG
- Firmas de servicios legales que trabajan gratuitamente
- ACNUR

C *Acciones*

- Diálogo constante, intercambio de información.
- Desarrollo de un manual y sesiones conjuntas de formación.
- Monitoreo de puntos de ingreso terrestres y aeropuertos de gran volumen, así como de centros de detención.
- Rol de supervisión en virtud del Acuerdo de Tercer País Seguro entre los gobiernos de Canadá y EE.UU. Presentación de informe de supervisión del ACNUR en 2006, disponible en inglés en: *http://www.unhcr.org/home/PROTECTION/455b2cca4.pdf*
- Respaldo de las ONG en la tramitación de solicitudes de asilo en los puertos de ingreso, proporcionando albergue y otros servicios, abogando tanto por solicitantes de asilo individuales como por el acceso a procedimientos y políticas.
- Promoción de supervisión gratuita por parte de estudiantes universitarios.
- Facilitación del proceso de tutor *ad litem* para menores no acompañados, así como para otros con necesidades especiales, a través de servicios legales gratuitos.
- Entrevistas y revisiones *ad hoc* con solicitantes de asilo después de los procesos de admisión con el fin de evaluar el trato desde la perspectiva de los solicitantes.

- Participación de las ONG basadas en EE.UU. y en Canadá en temas relacionados con asuntos fronterizos comunes.

D *Evaluación*

La participación intensiva del ACNUR y de funcionarios gubernamentales crea un ambiente de trabajo saludable, en el cual los problemas se tratan con más facilidad y la protección se fortalece mediante esfuerzos cooperativos. Con frecuencia las intervenciones del ACNUR son menos formales y más efectivas y la CBSA y CIC entienden y respetan sus recomendaciones.

Sin embargo, la alta rotación del personal de la CBSA hace que se necesite capacitación continua. Es difícil para el ACNUR proporcionarla debido a los escasos recursos con los que cuenta para vigilancia y fortalecimiento institucional. Esto se ha venido enfrentando hasta cierto grado con el trabajo del gobierno, las ONG y la sociedad civil en temas de protección, lo cual ocurre con una limitada participación del ACNUR o independientemente de la participación operacional del ACNUR.

Sin embargo, han ocurrido algunas devoluciones de Canadá a Estados Unidos fuera del marco del Acuerdo de Tercer País Seguro. Más aún, se han detenido a solicitantes de asilo a su llegada y, debido al espacio limitado en las instalaciones de la CBSA, se les ha recluido en prisiones provinciales junto con delincuentes comunes, lo cual es contrario a las directrices de políticas del ACNUR.

INICIATIVA CONJUNTA DEL ACNUR Y LA DEFENSORÍA DE LOS HABITANTES DE COSTA RICA PARA PROMOVER LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN LA FRONTERA CON PANAMÁ, 2008

A *Antecedentes y fundamentos*

Cerca del 80% de las personas que solicitan asilo en Costa Rica llegan irregularmente por la frontera terrestre con Panamá. Con solo tres puestos migratorios del lado costarricense en una frontera de 390 Km. de extensión, es sencillo que entren al territorio tanto tratantes de personas, traficantes y comerciantes de bienes ilícitos como lo es para personas necesitadas de protección internacional.

Como consecuencia de una alianza estratégica y fructífera con la Defensoría de los Habitantes, en el 2008 el ACNUR y la Defensoría acordaron expandir su asociación a la frontera sur, apoyando y fortaleciendo las capacidades locales en áreas tales como la protección de los refugiados, la violencia sexual y por motivos de género, la prevención de VIH/SIDA y otras enfermedades de transmisión sexual.

Producto de esta asociación, el ACNUR tiene un funcionario de enlace permanente en la oficina regional de la Defensoría de los Habitantes en Ciudad Neilly, a unos 20 a 30 minutos de la frontera. Esta presencia permite un diálogo permanente con las autoridades locales, sobre todo con los funcionarios de migración y policía, lo cual ha dado como resultado una mayor coordinación en varios casos de solicitantes de asilo.

B *Actores*

- Oficina de la Defensoría de los Habitantes de Costa Rica
- ACNUR

C *Acciones*

- La presencia de una persona de enlace en la oficina regional de la Defensoría de los Habitantes en Ciudad Neilly, ha ayudado a aumentar la conciencia en temas de asilo, VIH, enfermedades de transmisión sexual y violencia sexual y por motivos de género.

- Las actividades incluyen capacitación, visitas comunitarias, misiones de monitoreo en la frontera, campañas de sensibilización públicas, ferias de salud y trabajo con los medios de comunicación.

D *Evaluación*

Se han fortalecido las capacidades locales con alianzas que incluyen tres redes locales de protección. Se mantiene un diálogo constante con la Oficina de Migración en la frontera y la policía, además de que se aumentó la conciencia sobre temas de protección de los refugiados y prevención del VIH/SIDA, enfermedades de transmisión sexual y violencia sexual y por motivos de género.

Aunque las relaciones tanto con las autoridades de migración como con la policía son muy buenas, se pueden mejorar los mecanismos de coordinación con actividades para aumentar la confianza. Se podría fortalecer el proyecto si se realiza una iniciativa binacional con la participación de autoridades de Panamá.

Tanto el contrabando de bienes ilícitos como la delincuencia organizada en la frontera amenazan tanto la seguridad del oficial de enlace como al proyecto en sí. A pesar de su bajo costo, aún no se han identificado fondos para el año 2010 y posteriores.

Cooperación entre FRONTEX y ACNUR. Se firmaron acuerdos de trabajo para el establecimiento de un marco de cooperación entre FRONTEX y ACNUR en junio de 2008 en las oficinas centrales de la agencia europea, en Varsovia. Los objetivos principales son el intercambio de información y experiencias, particularmente con respecto a los movimientos migratorios mixtos hacia Estados miembros de la UE. Otro elemento clave es la preparación de materiales de formación generales y específicos y de herramientas sobre el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados que se puedan aplicar en el contexto de la gestión de fronteras.

La reunión interinstitucional bianual entre la autoridad central de asilo (el Comité Estatal para Nacionalidades y Religión) **y el ACNUR en Ucrania** se lleva a cabo para atender temas de supervisión de fronteras y migración irregular. A las reuniones asisten autoridades de asilo, oficiales policiales, guardias fronterizos, las ONG, el ACNUR y la OIM. En 2008, se adoptó un plan de acción.

Proyecto de fronteras sensibles a la protección del ACNUR y el Consejo Británico para Refugiados, en cooperación estrecha con la Agencia de Fronteras del Reino Unido.

Proyecto de monitoreo de fronteras en Croacia, en cooperación con el Consejo Holandés para Refugiados, el Centro Jurídico de Croacia y el Ministerio del Interior; no disponible en español (ver el Comentario e información adicional en el Anexo 11).

Ayudar a los funcionarios de ingreso a identificar y remitir ante las autoridades competentes a los solicitantes de asilo y otras personas con necesidades especiales

4

Los funcionarios de ingreso con frecuencia son los primeros en hacer contacto con las personas que pueden tener necesidades de protección internacional, y deciden a quién interceptar y a quién permitirle el acceso al territorio. En resumen, son los guardianes de los procedimientos mediante los cuales se evalúan las solicitudes de protección.

Sin embargo, ellos no son los responsables de tomar decisiones substantivas sobre los méritos de las solicitudes de asilo y otras necesidades; no se les debe encargar esa responsabilidad, ni por ley o en la práctica. Esto se debe a que ellos por lo general no cuentan con la experiencia necesaria, ni tienen el tiempo ni el acceso a la información pertinente para hacer una evaluación adecuada de la solicitud de protección. Su responsabilidad es identificar y remitir ante las autoridades responsables a los solicitantes de asilo y otras personas con necesidades especiales.

No siempre es fácil identificar a los individuos que necesitan protección entre los grupos mixtos de personas que llegan a las fronteras. Esa tarea la puede facilitar el ejercicio de creación de perfil y la correspondiente remisión (ver Capítulo V) que lleven a cabo los funcionarios de ingreso, con o sin el apoyo de otros actores. Algunos países han desarrollado herramientas específicas para apoyar a los funcionarios de ingreso en ese trabajo.

GUÍA PRÁCTICA PARA LA IDENTIFICACIÓN Y TRATAMIENTO DE SOLICITANTES DE ASILO, COLOMBIA, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

En 2007 el ACNUR, el gobierno de Colombia (Ministerio de Relaciones Exteriores, Vice Ministerio de Asuntos Multilaterales) y el Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS) desarrollaron una guía práctica (en adelante guía) para los funcionarios del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS) responsables de control migratorio, con el fin de facilitar la identificación de solicitantes de asilo así como la tramitación de las solicitudes.

B *Actores*

- Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)
- Secretariado Nacional de Pastoral Social (SNPS)
- ACNUR
- Vice Ministerio de Asuntos Multilaterales

C *Acciones*

- La Guía da una breve introducción sobre el derecho a solicitar asilo y algunos principios básicos de la Convención de 1951, tales como el principio de no devolución, no castigo por entrada o presencia ilegales, así como el derecho a obtener documentación.
- Hace énfasis en la importancia de capacitar a los funcionarios de migración para que puedan responder con eficiencia a los solicitantes de asilo y remitirlos a una autoridad competente para el examen y la determinación del estatuto.
- La Guía establece una serie de preguntas para identificar a las personas que están en búsqueda de protección internacional, por ejemplo:
  1. *¿Por qué abandonó usted su país de origen?*
  2. *¿Bajo qué circunstancias o eventos abandonó usted su país de origen?*
  3. *¿Alguien o algo lo forzó a abandonar su país?*

4. *¿A qué problemas le tendría miedo en caso de regresar a su país?*
5. *¿Qué le sucedería si regresara a su país en este momento?*

- La Guía también propone algunas respuestas tipo que indicarían que un individuo es solicitante de asilo y da información sobre los lugares a los que se deben referir los solicitantes y sobre las normas de trato que se pueden usar.

D *Evaluación*

Hasta ahora, el Protocolo se ha usado para la formación de funcionarios de migración y como documento de referencia en puntos fronterizos. Se publicará como un folleto con el logotipo de todas las instituciones participantes para su distribución en todos los puntos fronterizos en el segundo semestre de 2009.

E *Más información*

Guía Practica para funcionarios de DAS – Recomendaciones de tratamiento ante solicitantes de la condición de refugiado, septiembre de 2007, Anexo 12.

Manual del ACNUR sobre la protección de los refugiados en Centroamérica, México

Este manual fue diseñado para funcionarios centroamericanos de migración. Incluye información para identificar a los solicitantes de asilo, las víctimas de la trata y las víctimas de violencia por motivos de género, así como detalles sobre mecanismos y procedimientos de remisión. También da una lista de contactos útiles en cada país de la región (instancias gubernamentales pertinentes y ONG).

SAVE THE CHILDREN REINO UNIDO: GUÍA PARA FUNCIONARIOS DE MIGRACIÓN EN PUERTOS DE ENTRADA (2003) Y CREACIÓN DE LA FIGURA DE "CONSEJERO JUVENIL" (2001-2008)

A *Antecedentes y fundamentos*

La guía de 2003, expedida por la organización británica no gubernamental "*Save the Children UK*", tiene la finalidad de ayudar a los funcionarios de migración asignados en puertos de ingreso del Reino Unido a trabajar con niños no acompañados solicitantes de asilo. Responde a preguntas frecuentes sobre esta materia y da recomendaciones e información sobre el trato correspondiente. También da detalles de contacto e información sobre el Consejero Juvenil.

Dos ONG, *Refugee Arrivals Project* y *Save the Children* establecieron en 2001 la figura del Consejero Juvenil en Heathrow y otros aeropuertos británicos. El Consejero Juvenil daba asesoría a los niños no acompañados solicitantes de asilo y capacitación a los funcionarios de migración, trabajadores sociales, voluntarios y otros profesionales que trabajan con estos niños.

El objetivo de ambos proyectos era ayudar a los funcionarios de migración a identificar a aquellos jóvenes que pudieran necesitar de la protección internacional y remitirles a las autoridades de asilo.

B *Actores*

- *Refugee Arrivals Project* Reino Unido
- Consejo para Refugiados Reino Unido
- *Save the Children* Reino Unido

C *Acciones*

La Guía se distribuyó a las agencias mencionadas anteriormente, así como a los funcionarios de migración en el aeropuerto.

El Consejero Juvenil:

- Daba apoyo directo a aquellos niños no acompañados particularmente vulnerables que solicitaban asilo a su llegada al aeropuerto de Heathrow;
- Capacitaba a funcionarios de inmigración, así como a voluntarios y trabajadores sociales, sobre cómo dar apoyo adecuado a los niños no compañados que solicitaran asilo a su llegada;
- Daba consejo y apoyo a los funcionarios de inmigración en Heathrow, así como a los trabajadores sociales en Hillingdon para asegurar que se hicieran remisiones correctas y que los jóvenes recibieran el apoyo adecuado;
- Ofrecía asesoría telefónica a los profesionales que trabajaban con niños en otros puertos de ingreso al Reino Unido;
- Daba apoyo en casos de disputas por edades, asegurándose de que los jóvenes entendieran lo que sucedía y de que se hiciera una evaluación justa de los hechos.

D *Evaluación*

En los primeros seis meses, el Consejero Juvenil dio apoyo a 87 niños no acompañados solicitantes de asilo, a partir de los seis años de edad, ya fuera directamente o mediante la asesoría a trabajadores sociales y empleados de inmigración en determinados casos.

El proyecto se ejecutó en los aeropuertos y por consiguiente, no cubrió a los niños que llegaron vía terrestre. Terminó en junio de 2008 por falta de fondos.

E *Más información*

Save the Children: Jóvenes refugiados. Trabajando con niños no acompañados solicitantes de asilo en los puertos, 2003, no disponible en español, Anexo 13.

Folleto explicativo para guardias de fronteras en Bielorrusia. Se centra a asuntos relacionados con la protección y proporciona definiciones e instrucciones sobre cómo trabajar con solicitantes de asilo y personas con necesidades especiales. Hay folletos en varios idiomas con información sobre los procedimientos de asilo disponibles en puntos fronterizos.

5 Incluir a los transportistas y otros actores privados en la estrategia de protección

Muchos Estados imponen sanciones a los transportistas por llevar a sus territorios a no nacionales sin la adecuada documentación de viaje. Como resultado, los transportistas pueden ser oblligados a denegar el embarque a los viajeros irregulares, lo cual es una obligación que pueden implementar a pesar de las posibles necesidades de protección. Un sistema de ingreso sensible a la protección podría incluir excepciones en las leyes que sancionan a quienes transportan a personas con documentación no adecuada, en caso de que la persona solicite asilo en el punto de ingreso. Los Estados pueden permitir que los transportistas remitan ante las autoridades locales a los solicitantes de asilo que carezcan de autorización o de documentación cuando el país sea un Estado parte de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y tenga un sistema de asilo funcional; o a funcionarios del país de destino que estén en el país de salida, tales como funcionarios de enlace en aerolíneas, oficinales de inmigración o asilo asignados al exterior, la embajada o el consulado local u organizaciones internacionales o no gubernamentales de importancia.

Podría incluirse de forma más amplia a los transportistas y a otros sectores privados que toman parte en el proceso de ingreso en las estrategias de protección de los Estados:

- Los Estados pueden darles a los transportistas directrices sobre medidas prácticas para el manejo de pasajeros no autorizados e indocumentados, incluyendo puntos de contacto con autoridades de asilo o inmigración en sus posibles destinos o, cuando sea adecuado, en los países de salida.
- Los Estados pueden animar a los transportistas a adoptar códigos de conducta internos para tratar a las personas que, dentro de grupos de pasajeros no autorizados y sin documentación, busquen protección internacional.
- Se puede incluir a los transportistas en sesiones de formación sobre protección impartidas para funcionarios estatales de ingreso, o se pueden organizar actividades de capacitación en protección específicamente para ellos.
- Se puede extender a los transportistas el marco de monitoreo de salvaguardas de protección en los sistemas de ingreso.

La circular de los Países Bajos sobre los extranjeros (2000)

La Circular de los Países Bajos sobre los extranjeros señala explícitamente cómo deben manejar los transportistas las peticiones de solicitantes de asilo.

A2. 7.1.5 Si durante el control de identidad un transportista se enfrenta a un individuo sin documentación adecuada o indocumentado, no tiene ninguna obligación de transportarle. En caso de que el extranjero declare que su vida está en peligro directo en el país que quiere abandonar, el transportista puede referir al extranjero a la representación holandesa a fin de que solicite asilo allí. Cuando el transportista en tales circunstancias considere transportar al extranjero, debe ponerse en contacto con el Servicio de Inmigración y Naturalización (IND, *Immigratie en Naturalisatie Dienst*). El Director del *IND* decidirá si el extranjero puede ser transportado a los Países Bajos a pesar de no contar con documentación de viaje adecuada. Cuando un transportista haya transportado a un extranjero a territorio holandés sin documentación adecuada o indocumentado, pero lo ha hecho con previa autorización del funcionario responsable, no hay obligación alguna de regresar al extranjero al país del cual salió ni se remitirá el informe de sospecha de delito contra las disposiciones del artículo 4 de la ley de extranjeros. El transportista debe entregar por escrito debidamente los hechos y circunstancias, tal cual le fueron transmitidos por el extranjero.

6 Garantizar la cooperación a través de las fronteras en temas de protección

Proceso Söderköping (ver Capítulo I).

Cooperación transfronteriza y monitoreo entre actores humanitarios de varios países de Europa Central (ver Capítulo VIII).

Crear mecanismos independientes de monitoreo

7

El monitoreo de temas relacionados con la protección en los sistemas de ingresos, ha resultado un mecanismo útil mediante el cual los Estados se aseguran de que los sistemas de ingresos cumplan con los objetivos de protección. El monitoreo también puede ayudar a identificar problemas, vacíos y necesidades de formación en temas de protección y brinda una plataforma de diálogo entre funcionarios de migración y de fronteras, autoridades de asilo, el ACNUR y sus ONG socias, así como otros asociados.

Un sistema de registro de nuevos ingresos puede facilitar el monitoreo y además alentará a que los funcionarios de ingreso respeten y mantengan sus responsabilidades de protección. Los registros deben incluir detalles biográficos básicos (nombre, fecha y lugar de nacimiento, nacionalidad) así como los motivos para autorizar o denegar la entrada, el nombre de los funcionarios de ingreso a cargo, procedimientos de remisión y cualquier queja.

Dependiendo de las circunstancias, el organismo de supervisión puede estar compuesto por autoridades gubernamentales, agencias internacionales, incluyendo el ACNUR, las ONG o una combinación de esos actores. Se puede llegar a un acuerdo que defina las responsabilidades respectivas entre las autoridades de ingreso y el organismo de supervisión, incluyendo el intercambio de información y datos, así como el acceso a las instalaciones de ingresos.

El monitoreo puede incluir una revisión periódica de la documentación y los archivos sobre temas de protección que presenten los funcionarios de ingresos, y/o monitoreo directo de la aplicación diaria de las salvaguardas de protección a traves de visitas a puntos fronterizos de ingreso, acompañamiento a patrullas fronterizas o de guardacostas y la revisión de archivos u otros materiales directamente en sitio. Se pueden coordinar las misiones de monitoreo con ejercicios de capacitación y sesiones sobre temas de protección. Los procesos de monitoreo frecuentemente concluyen con informes confidenciales o públicos con los hallazgos y recomendaciones de las misiones.

El monitoreo en las fronteras es un elemento presente en todos los acuerdos de cooperación mencionados con anterioridad.

INSPECTOR JEFE INDEPENDIENTE EN LA AGENCIA FRONTERIZA DEL REINO UNIDO (UKBA, POR SUS SIGLAS EN INGLÉS), 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

El cargo de Inspector Jefe de la Agencia Fronteriza del Reino Unido fue creado por la ley británica de fronteras de 2007, con el fin de hacer una evaluación transparente de la UKBA y sus servicios respecto a la aplicación de sus políticas y objetivos. El Inspector Jefe se estableció como una oficina independiente dedicada a la eficiencia y eficacia de la Agencia en su conjunto, la calidad de la toma de decisiones en la Agencia y entre sus socios contratados, el apego de la UKBA a la legislación y normas sobre inmigrantes, la manera en que la UKBA ofrece información y la forma en que trata a los solicitantes y quejosos. También monitorea el cumplimiento de estándares internacionales por parte de la UKBA.

B *Actores*

- Inspector Jefe y Cuerpo de inspectores
- UKBA

C *Acciones*

El Inspector Jefe tiene el deber general de inspeccionar y emitir informes sobre el funcionamiento de la UKBA. Se concentra en:

- La eficiencia y eficacia de la operación de la UKBA en su conjunto; la calidad del proceso de toma de decisiones en la agencia y en los asociados que contrata; sus poderes para aplicar la ley y el acceso a la información;

- Revisar de los procesos de la gestión de casos individuales, incluyendo la disponibilidad de un mecanismo para presentación de quejas, alcanzar los niveles de servicio publicados en cuanto a la respuesta a quejas, así como las acciones que se emprenden para mejorar la respuesta a las quejas recibidas;
- Examinar las metas y programas de la UKBA para determinar su eficiencia y el grado de cumplimiento con las obligaciones internacionales;
- Controles fronterizos más allá de las fronteras;
- Inspecciones sorpresivas a puertos y embajadas, incluyendo un examen de aquellas prácticas sobre las cuales el cuerpo de inspectores hace recomendaciones y se las presenta al Parlamento británico.

D *Evaluación*

Aunque aún es temprano para medir de una manera sustantiva el valor agregado de la oficina del Inspector, se espera que esta nueva figura independiente le dé a la Agencia más transparencia, una supervisión más fuerte y mejores acuerdos para asumir responsabilidades. La oficina del Inspector hará una revisión externa, independiente de la UKBA.

El trabajo del Grupo Consultivo sobre Información del País (APCI) también fue transferido al Inspector Jefe, quien revisará la información del país de origen como parte de su informe anual al Parlamento. Esta restructuración puede presentar retos organizacionales.

E *Información adicional*

Información sobre el Inspector Jefe de la UKBA, no disponible en español, Anexo 14.

MONITOREO EN EL CONTEXTO DE LOS ESTADOS UNIDOS, “PROCEDIMIENTO DE DEPORTACIÓN EXPEDITO”, 1996

A *Antecedentes y fundamentos*

A partir de 2005 las leyes de Estados Unidos permiten la deportación inmediata de cualquier persona detenida en el intento de entrar a ese país por medio del fraude o del engaño, sin documentos válidos de viaje o que sea arrestada dentro de los dos años de la entrada ilegal (“deportación expedita”). Las personas a quienes se les aplica esta medida no tienen posibilidad de una audiencia o revisión a menos que expresen su deseo de solicitar asilo o que teman la persecución en sus países de origen. Al expresar tal deseo o temor, serán detenidos y enviados a una entrevista con un oficial examinador que determinará si existe un “temor creíble” de persecución. Estas personas están sujetas a detención obligatoria a menos de que se compruebe ese “temor creíble”. Si se establece esto, tendrán acceso al procedimiento regular de asilo y la posibilidad de ser discrecionalmente liberados, con algunas excepciones. Para demostrar un “temor creíble”, debe haber una “posibilidad significativa” de que la persona pueda calificar para recibir asilo en Estados Unidos.

La deportación expedita no está sujeta a ninguna supervisión judicial, pero el gobierno de los Estados Unidos ha permitido que algunos organismos, incluyendo el ACNUR, monitoreen la aplicación del procedimiento.

B *Actores*

- Las ONG
- ACNUR
- Comisión de Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional
- Gobierno de Estados Unidos, Departamento de Seguridad Interna (DHS)

C *Acciones*

- La sección 235.3 (b) del Código de Normas Federales obliga a que el examinador cree un registro de los hechos del caso, así como de las declaraciones vertidas por el solicitante de asilo.
- El ACNUR tiene acceso a los puertos de entrada y puede hacer recomendaciones al gobierno de los Estados Unidos. Las ONG también cuentan con acceso, pero es más limitado.
- El ACNUR elaboró y presentó en 2003 al gobierno de Estados Unidos un informe de monitoreo con base en una investigación de campo de seis meses, hecha en cinco puertos de entrada principales. El informe precedió una serie de reuniones técnicas entre el ACNUR y las oficinas del DHS pertinentes. Se adoptó una serie de recomendaciones.
- El gobierno de Estados Unidos le dio a una comisión un mandato de su Congreso para monitorear los procedimientos de deportación expeditos. En 1998, el Congreso aprobó una ley en la que establece la Comisión de Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional (USCIRF) para monitorear la libertad de religión en otros países y aconsejar al gobierno de Estados Unidos sobre la mejor manera para promoverla. El Congreso luego le dio fondos a la Comisión para monitorear el proceso de deportación expedita en Estados Unidos. La Comisión encargó a varios expertos la tarea de preparar un estudio exhaustivo que fue publicado en febrero de 2005. Este informe identificó vacíos significativos en la implementación del proceso e incluyó una serie de recomendaciones a la DHS.

D *Evaluación*

La posibilidad que se le dio al ACNUR y a otros organismos de monitorear el procedimiento de deportación expedita les permite presentar información sobre su ejecución, así como hacer sugerencias concretas para su mejora. El gobierno de Estados Unidos ha asumido algunas de ellas.

E *Más información*

Código de Normas Federales de Estados Unidos, párrafo 235.3, Deportación expedita y extranjeros inadmisibles, diciembre de 2005, no disponible en español, Anexo 15.

Comisión de Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional (USCIRF): Informe sobre solicitantes de asilo en expulsión acelerada, febrero de 2005, no disponible en español, Anexo 16.

Nota informativa: El Plan de los 10 Puntos para la protección de refugiados y la migración mixta en los países a lo largo de las fronteras este y sudeste de Estados miembros de la Unión Europea, texto no disponible en español, Punto 3: Mecanismos de ingreso sensibles a la protección: Compilación de actividades gubernamentales, de organismos internacionales y de ONG en la subregión (Bielorrusia, Moldavia y Ucrania), marzo de 2009. Proporciona de forma exhaustiva la estrategia y aplicación de un sistema de ingreso sensible a la protección en esa región (ver Anexo 17).

Instituto de Paz de Eslovenia. **Metodología de monitoreo de fronteras, Manual para los asociados en el establecimiento de un mecanismo de monitoreo de fronteras,** noviembre de 2006, no disponible en español.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a sus asociados:

- Dándoles a los Estados asesoría experta en la incorporación del derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados en los regímenes jurídicos internos que norman sus sistemas de ingreso y en el desarrollo de directrices, códigos de conducta y material de formación;
- Ofreciendo, si los recursos lo permiten, actividades de formación y sesiones sobre principios en materia de refugiados y derechos humanos, en cooperación con Estados u otros asociados;
- Haciendo que los funcionarios de los sistemas de ingreso tengan acceso a *Refworld* (la principal fuente de información del ACNUR para la toma de decisiones sobre el estatuto de refugiado);
- Ayudando, si los recursos lo permiten, a la creación de una línea de acceso directo de protección, proporcionando fondos y/o capacitación al personal;
- Mejorando la coordinación entre los funcionarios de ingresos y las autoridades de asilo, incluyendo la elaboración de acuerdos o memorandos de entendimiento sobre cooperación e intercambio de información;
- Facilitando el acceso a los procedimientos de asilo;
- Dependiendo de la operación, actuando como punto de referencia para personas con posibles necesidades de protección internacional;
- Dando asesoría en los aspectos relacionados con la protección para las acciones de monitoreo de los sistemas de ingreso, a través de acuerdos formales (es decir, MoU) o informales, junto con las ONG asociadas.

Lista de anexo y referencias seleccionada

Anexo

Anexo 1: Reglamento (CE) Nº 562/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo de 15 de marzo de 2006 por el que se establece un Código comunitario de normas para el cruce de personas por las fronteras (Código de fronteras Schengen), artículos selectos.

Anexo 2: Comisión Europea, Recomendación de la Comisión 06/XI/2006, 6 de noviembre de 2006, que establece un *Manual común de fronteras* (“Manual Schengen”), no disponible en español.

Anexo 3: UKBA, por sus siglas en inglés, Código de prácticas para mantener a los niños libres de daño, 2008, no disponible en español.

Anexo 4: Consejo Nacional Rumano para Refugiados, Manual de buenas prácticas relacionadas con el asilo en las fronteras, 2004, no disponible en español.

Anexo 5: Directiva del Secretario General, Número de Inmigración F-IL.01.10-1297, sobre los procedimientos en referencia a los extranjeros que expresen su deseo de solicitar asilo o la condición de refugiados (Indonesia), 30 de septiembre de 2002, no disponible en español.

Anexo 6: Manual operativo de inmigración de Nueva Zelanda, 2 de marzo de 2009, artículos selectos, no disponible en español.

Anexo 7: Memorando tripartito de entendimiento sobre las modalidades de cooperación mutua y coordinación para apoyar el acceso de solicitantes de asilo al territorio de la república de Hungría y a los procedimientos de asilo, diciembre de 2006, no disponible en español.

Anexo 8: Comité húngaro de Helsinki: Acceso de solicitantes de asilo al territorio y a los procedimientos de asilo en la república de Hungría. Informe sobre el programa de monitoreo de fronteras, primer año en 2007, diciembre de 2008, no disponible en español.

Anexo 9: Memorando tripartito de entendimiento sobre las modalidades de cooperación mutua y coordinación para apoyar el acceso de solicitantes de asilo al territorio de la república de Rumania y a los procedimientos de asilo, julio de 2008, no disponible en español.

Anexo 10: Memorando tripartito de entendimiento sobre las modalidades de cooperación mutua y coordinación para apoyar el acceso de solicitantes de asilo al territorio de la república de Eslovaquia y a los procedimientos de asilo, septiembre de 2007, no disponible en español.

Anexo 11: Manual de metodologías sobre monitoreo de fronteras para los asociados con el fin de establecer un mecanismo de monitoreo de fronteras, noviembre de 2006, publicado como parte del proyecto “Protección de los solicitantes de asilo en la república de Croacia y en la región”, coordinado por el Centro Jurídico Croata y apoyado por la Comisión Europea y el Instituto de Paz de Eslovenia, noviembre de 2006, no disponible en español.

Anexo 12: ACNUR, Guía práctica para funcionarios del DAS; Recomendaciones de tratamiento ante los solicitantes de la condición de refugiado, septiembre de 2007.

Anexo 13: *Save the Children*, Jóvenes refugiados. Trabajando en puertos con niños no acompañados solicitantes de asilo, 2003, no disponible en español.

Anexo 14: UKBA, Información sobre el Inspector Jefe de la UKBA, 2008, no disponible en español.

Anexo 15: Párrafo 235.3, Deportación expedita y extranjeros inadmisibles, Código de Normas Federales de Estados Unidos, diciembre de 2005, no disponible en español.

Anexo 16: Comisión de Estados Unidos sobre Libertad Religiosa Internacional (USCIRF): Informe sobre solicitantes de asilo en deportación expedita, febrero de 2005, no disponible en español.

Anexo 17: ACNUR, El Plan de los 10 Puntos para la protección de refugiados y la migración mixta en los países a lo largo de las fronteras este y sudeste de Estados miembros de la Unión Europea, 29 de junio de 2007, no disponible en español.

Referencias seleccionadas

ACNUR, Selección de materiales de referencia: Rescate en el mar, de interceptación marítima y polizones, noviembre de 2006, no disponible en español. (Esta compilación incluye las disposiciones legales más importantes en referencia al sistema de ingreso).

ACNUR, Conclusión No. 97 (LIV) del Comité Ejecutivo sobre las salvaguardas de protección de las medidas de intercepción, 2003.

La Intercepción de solicitantes de asilo y refugiados: El marco internacional y recomendaciones para un enfoque integral, 18ª reunión del Comité Permanente (EC/50/SC/CRP.17), 9 de junio de 2000.

ACNUR, Opinión Consultiva sobre la aplicación extraterritorial de las obligaciones de no devolución en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, enero de 2007.

ACNUR, Posición del ACNUR: Requerimientos de visa y sanciones a transportistas, 1 de septiembre de 1995, no disponible en español.

Consultas globales sobre la protección internacional, Resumen de las conclusiones de la mesa redonda de expertos en Cambridge, El principio de no devolución, 9-10 de julio de 2001.

ACNUR y OIM, Salvamento en el mar: Guía de referencia sobre los principios y prácticas aplicables a migrantes y refugiados.

ACNUR, Resumen de la mesa redonda No. 1 de expertos: Controlando las fronteras mientras se asegura la protección, no disponible en español.

Consejo Europeo: Asamblea Parlamentaria, Recomendación 1645 (2004). Acceso a la ayuda y protección para los solicitantes de asilo en puertos marítimos y áreas costeras europeas, 29 de enero de 2004, Rec 1645 (2004).

Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE, por sus siglas en inglés), “Defendiendo a los refugiados”. Acceso a la protección en Europa, diciembre de 2007, no disponible en español.

Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE), “Acceso a Europa: ¿Qué precio paga un refugiado para llegar a Europa? Casos de estudio, febrero de 2009, no disponible en español.

Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados (ECRE), Serie de documentos de “Acceso a Europa”, texto no disponible en español, disponible en inglés en *http://www.ecre.org/topics/access_to_europe*

Comité de Refugiados Reino Unido, “Controles remotos: Cómo los controles de frontera en Reino Unido están poniendo en peligro la vida de los refugiados”, diciembre de 2008, no disponible en español.

Centro Internacional para el Desarrollo de Políticas Migratorias (ICMPD), Anuario sobre migración ilegal, tráfico y trata de personas en Europa Central y del Este en 2007, no disponible en español.

Mecanismos de recepción

4

Contenido

Mecanismos de recepción previstos en los centros

1 Localización del centro de recepción

2 Administración del centro de recepción

3 Capacitación del personal de recepción

4 Condiciones en el centro de recepción

5 Servicios proporcionados en el centro de recepción

6 ¿Centros de recepción abiertos, semiabiertos o cerrados?

Ejemplos prácticos

- Fortalecimiento de la capacidad de recepción para atender a los migrantes que llegan a la isla de Lampedusa, Italia
- Mejorando la capacidad de recepción de flujos migratorios en las zonas fronterizas de Grecia
- Centro de recepción Mayfa'a, Yemen
- Albergue Belén, Tapachula, México
- Centros de recepción de Ceuta y Melilla, España
- Acuerdo bilateral entre los gobiernos de Malta y Los Países Bajos, cooperación para el fortalecimiento institucional de recepción

En el texto hay más ejemplos

En este capítulo, el término “mecanismos de recepción” se refiere al conjunto de medidas para la fase inicial tras la llegada de movimientos migratorios, desde atender las necesidades inmediatas de los que llegan sin importar su condición, hasta su referencia a los procedimientos adecuados. No aborda los mecanismos de mediano y largo plazo que pueden subsecuentemente ser necesarios y que varían dependiendo del estatuto del individuo en el país de acogida.

Los mecanismos de recepción en el periodo siguiente al arribo, generalmente deben cumplir con dos objetivos importantes: cumplir con las necesidades materiales y psicosociales de los recién llegados (alojamiento, alimentación, vestido, servicios médicos) y ayudar a distinguir entre los migrantes irregulares a las distintas categorías de personas, incluso identificando a aquellas que busquen la protección internacional.

Este capítulo se concentra en el primero de estos objetivos; el segundo, relacionado con los aspectos de tramitación y procedimientos de la recepción, se desarrolla en el Capítulo V.

Los mecanismos de recepción para esta fase inicial han resultado ser muy útiles en el caso de grandes grupos mixtos de migrantes y/o para lugares donde llegan migrantes y refugiados con frecuencia. A veces se dispone de “centros de recepción” específicos en los cuales una variedad de expertos proporciona todos los servicios necesarios. Esto puede ser ventajoso tanto para las personas que llegan, en caso de que sus necesidades puedan ser cubiertas por personal calificado, como para las autoridades, que pueden dirigir mejor sus esfuerzos en el centro de recepción.

Dependiendo de la situación específica, más que los grandes centros de recepción, que también pueden servir como factor de atracción, pueden ser más apropiadas otras opciones tales como casas para grupos más pequeños, recepción comunitaria o alojamientos privados.

Mecanismos de recepción previstos en los centros

1. *Localización de los centros de recepción*

La localización de los centros de recepción dependerá de los puntos de ingreso y de las modalidades de transporte que usen las personas que ingresan al territorio. La ventaja de construir un centro cerca de la frontera, puerto u otro punto de ingreso es que se atenderá de inmediato a los migrantes.

2. *Administración del centro de recepción*

Autoridades gubernamentales, organizaciones no gubernamentales y/u organismos internacionales se pueden encargar de administrar los centros de recepción. A veces se contrata a empresas privadas. Con frecuencia, una serie de diferentes actores presta los servicios, de acuerdo con sus especialidades.

Los acuerdos formales entre varios asociados establecen las líneas de responsabilidad, alientan la creación de procedimientos operativos estándar y promueven un enfoque uniforme. Tales acuerdos incluyen directrices sobre las normas de trato a los no nacionales y disposiciones para el monitoreo por parte de entidades independientes con el fin de asegurar el cumplimiento.

3. *Capacitación del personal de recepción*

El personal que participa en el día a día de las actividades en los centros de recepción puede recibir formación en los principios del derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos, las normas mínimas de trato y atención, incluyendo cuidados psicosociales (manejo de conflictos y sensibilidad cultural), así como el manejo de personas con necesidades especiales (tales como mujeres en riesgo, niños no acompañados o separados, víctimas de tortura).

4. *Condiciones en el centro de recepción*

Se debe garantizar el respecto a la dignidad de las personas que llegan, por ejemplo, limitando la cantidad de personas alojadas y creando medidas para evitar la sobrepoblación; garantizando espacio adecuado y privacidad en áreas de dormir y de higiene, instalaciones separadas para hombres y mujeres, condiciones adecuadas de higiene y sanitarias y seguridad adecuada; impidiendo la entrada de tratantes y traficantes al centro y el uso de sus instalaciones, y dando mantenimiento constante en temas como ventilación, calefacción o enfriamiento.

5. *Servicios proporcionados en el centro de recepción*

Los servicios que puede prestar el centro de recepción incluyen: alimentación (de manera regular, en cantidad suficiente y respetando los requerimientos culturales y religiosos, así como las necesidades especiales); artículos no alimentarios básicos (vestimenta, productos sanitarios, cobijas, toallas, etc.); chequeos médicos al momento de la llegada, incluyendo identificación y tratamiento de personas con necesidades médicas agudas; información sobre opciones legales disponibles (procedimiento de asilo, procedimientos para víctimas de trata, niños no acompañados o separados, mujeres en situación de riesgo, etc.); los detalles prácticos de la recepción (horario y lugar de las comidas, servicios prestados); derechos y obligaciones de las personas que llegan; instalaciones para las prácticas religiosas y culturales, así como acceso a mecanismos de comunicación tales como teléfonos, acceso a Internet y directorios. Se debe proporcionar un mecanismo confidencial y accesible de quejas.

6. *¿Centros de recepción abiertos, semiabiertos o cerrados?*

La decisión sobre el carácter abierto, semiabierto o cerrado de los centros de recepción para las personas que llegan de manera irregular dependerá de una serie de factores, incluyendo el perfil de los individuos en cuestión, el país al que aspiran a ir, la localización del centro de

recepción y el apoyo total proporcionado a través de los mecanismos de recepción. Recibir alojamiento adecuado, apoyo y servicios, así como acceso a la información y asesoría desde la llegada disminuyen el incentivo para darse a la fuga.

De manera similar, cuando se trata de personas en situación irregular también puede ser efectivo el uso de centros de recepción semiabiertos con medidas *de facto* para garantizar la permanencia de los migrantes en el centro, tales como el requisito de la asistencia diaria y la posibilidad de ausentarse solo con permiso.

En aquellos casos en que se mantengan a las personas en centros de recepción cerrados, las salvaguardas de procedimientos asegurarán que la detención se lleve a cabo de manera legal[1]. Se debe dar acceso a los centros de recepción a las ONG competentes, los organismos internacionales, abogados y funcionarios consulares y la oportunidad de reunirse con los detenidos. Nunca es adecuado detener a personas con necesidades especiales, aun por períodos cortos. Esto se aplica a niños, madres en etapa de lactación y mujeres en avanzado estado de embarazo, así como a personas con discapacidades físicas o mentales o necesidades médicas agudas.

[1] La autoridad debidamente nombrada es la que puede tomar la decisión de detener y debe hacerlo caso por caso, basándose en el criterio legal establecido: Pacto internacional de derechos civiles y políticos (1966); Convención sobre el estatuto de los refugiados (1951). Ver también la Conclusión No. 44 (XXXVII) del Comité Ejecutivo del ACNUR sobre la detención de los refugiados y de las personas que buscan asilo; ACNUR, Nota sobre la adhesión a los instrumentos internacionales y la detención de refugiados y solicitantes de asilo, documento de la ONU EC/SCP/44 (1986), texto no disponible en español y ACNUR, Directrices del ACNUR sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo (1999).

Herramienta útil: Cuestionario usado por parlamentarios cuando visitan un centro de retención para migrantes irregulares y solicitantes de asilo, no disponible en español, Anexo 1.

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE RECEPCIÓN PARA ATENDER A LOS MIGRANTES QUE LLEGAN A LA ISLA DE LAMPEDUSA, ITALIA, 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

El denominado proyecto *Praesidium* es una iniciativa del Ministerio del Interior de Italia en la que toman parte varias agencias humanitarias y que busca aumentar la capacidad del país para atender a los inmigrantes de flujos mixtos que llegan por vía marítima[2]. El proyecto, que inició en marzo de 2006, inicialmente solo daba asistencia y servicios de información en el puerto marítimo y en el centro de recepción en Lampedusa. Los primeros tres años recibió fondos conjuntos de la Comisión Europea y el Ministerio del Interior de Italia. A partir de marzo de 2009 únicamente recibe fondos del Ministerio.

B *Actores*

Asociados en la ejecución:

- OIM
- Cruz Roja Italiana
- ACNUR

[2] Entre las personas que llegan a la isla se encuentran nacionales de Egipto, Eritrea, Etiopía, Ghana, Iraq, Nigeria, Marruecos, Palestina, Túnez y Sudán.

- *Save the Children* (a partir de marzo de 2008)

Otros participantes:

- Gobierno de Italia
- Policía de Inmigración
- Autoridades locales
- ONG locales
- Médicos sin Fronteras (MSF)

C *Acciones*

Los asociados del proyecto prestan los siguientes servicios:

- Información colectiva e individual[3] así como sesiones de asesoría por parte de todas las organizaciones, de acuerdo con sus respectivos mandatos, con el fin de informar a los nuevos migrantes y posibles solicitantes de asilo sobre sus derechos y obligaciones.
- Identificación de personas con necesidades de protección internacional; ayuda especial a personas vulnerables incluyendo mujeres, menores y familiares, apoyo psicosocial y capacitación al personal de recepción para que puedan tratar a estas personas y sus necesidades.
- Contribución a la creación y buen funcionamiento de un sistema de referencia para grupos específicos e individuos vulnerables en el contexto de los traslados desde los puntos de llegada a los centro de recepción en el territorio.
- Capacitación formal e informal en la práctica del trabajo diario, así como actividades de fortalecimiento institucional para el personal de recepción proporcionado por todas las agencias.
- Apoyo del ACNUR a aquellos individuos que deseen solicitar asilo, así como tareas de enlace con los oficiales de policía competentes, con el fin de garantizar y facilitar la admisión al procedimiento de determinación de la condición de refugiado.
- Monitoreo de las condiciones de recepción y de los procedimientos de admisión.

En 2007, se construyó un nuevo centro en la isla con el fin de aumentar la capacidad de recepción de 190 a 740 personas. Estas nuevas instalaciones cuentan con mayores espacios de vivienda y sistemas de calefacción y enfriamiento, así como una clínica médica abierta las 24 horas del día.

D *Evaluación*

Como resultado del éxito obtenido al cubrir las necesidades de las personas y ayudar al gobierno de Italia en la atención de los migrantes, se ha reproducido el modelo del centro de recepción de Lampedusa en la costa siciliana, en el sureste de Italia y en Cerdeña (*Praesidium II*).

Al aumentar la capacidad para platicar con grupos e individuos en el centro de recepción, también se ha producido un mejor entendimiento de los movimientos migratorios en esta región del Mediterráneo. La capacitación brindada a los funcionarios de fronteras y otros actores ha sido eficaz para aumentar su comprensión de los temas de protección.

Sin embargo, su futuro desarrollo es incierto debido a un substancial cambio en la política del Ministerio del Interior presentado a principios de 2009, respecto a las personas que llegan por vía marítima. Este nuevo enfoque contiene una serie de medidas restrictivas, tales como la creación de un centro de detención en Lampedusa para los expulsados, la intercepción de botes de migrantes en alta mar y su devolución a Libia. Estas medidas cambiarían el marco administrativo y práctico del proyecto *Praesidium*.

[3] Los folletos están disponibles en italiano, francés, inglés, árabe, etíope, tigrinya, bangla y urdu.

E *Más información*

Acuerdo entre el Ministerio del Interior de Italia y el ACNUR respecto a las actividades conjuntas del Ministerio y el ACNUR en Lampedusa, no disponible en español,Anexo 2.

Mejorando la capacidad de recepción de flujos migratorios en las zonas fronterizas de Grecia, proyecto AEGEAS (ver Capítulo V).

CENTRO DE RECEPCIÓN MAYFA'A, YEMEN, 1995

A *Antecedentes y fundamentos*

El Centro de Recepción Mayfa'a (MRC, por sus siglas en inglés) es una instalación administrada por el ACNUR cerca de la entrada principal de la costa de Bir Ali, en la provincia de Shabwa en Yemen. Ante la inexistencia de programas gubernamentales de recepción, el MRC da el alojamiento necesario y los servicios de recepción para aquellos que llegan en botes desde Bossasso, Somalia. El MRC es un "centro abierto", del cual las personas pueden entrar y salir libremente.

B *Actores*

- Comité Danés para Refugiados (DRC)
- InterSOS (organización de ayuda humanitaria italiana)
- ONG locales
- ACNUR
- Guardacostas yemení

C *Acciones*

En cuanto las autoridades de Yemen, los aldeanos o los puntos focales en la costa notifican al centro de recepción de la llegada de nuevos ingresos, el ACNUR les proporciona transporte gratis hasta el centro, por medio de su agencia implementadora. En la costa, a los recién llegados se les da agua y galletas de alto contenido energético mientras esperan los autobuses que les llevarán al MRC.

Estos son los servicios que da el centro a los recién llegados:

- Alojamiento, atención médica y un paquete de bienvenida (ropa de hombre y de mujer, zapatillas, camisetas, fruta y una pequeña garrafa para transportar agua) se les proporciona a los recién llegados. Hay disponibles áreas de hombres y de mujeres con instalaciones sanitarias separadas.
- Información sobre las opciones a su disposición (procedimientos de asilo, traslado al campamento de refugiados de Kharaz o al asentamiento Basateen en Adén). También se les dan folletos en somalí, oromo, árabe e inglés sobre las leyes y regulaciones yemenís y sobre los servicios existentes en Kharaz y en las zonas urbanas.
- El Consejo Danés para Refugiados registra a los somalíes y no somalíes que quieran solicitar asilo. A los no somalíes se les da una tarjeta de cita de protección temporal válida por 10 días. Esto les permite ir a las oficinas del ACNUR en Adén o Sana'a para los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. A los somalíes se les da documentos temporales de refugiados, válidos por tres meses, y se les asesora sobre la asistencia proporcionada en Kharaz, así como en zonas urbanas, y sobre sus derechos y obligaciones en Yemen.

- InterSOS identifica a las personas con necesidades especiales y continúa ayudándoles cuando se trasladan al campamento de Kharaz o al asentamiento de Basateen.
- Se ofrece formación a los guardacostas yemeníes sobre el derecho internacional de los refugiados y de los derechos humanos, así como sobre salvamento en el mar.
- El MRC recluta personal adicional para aumentar la asistencia prestada a los recién llegados.

D *Evaluación*

Al abordar las necesidades de protección inmediata de todos lo que ingresan, el centro de acogida Mayfa'a demuestra que los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones competentes pueden ayudar a los Estados a cumplir con sus obligaciones internacionales.

Monitorear y atender las necesidades de los recién llegados se ha vuelto más difícil, debido a que el número de puntos de ingreso a lo largo de la costa yemení aumentó de 15 a unos 60, según se calcula. Además, la situación de seguridad en esta provincia le dificulta al personal del ACNUR tener acceso a la costa. Para superar estos desafíos, en 2008 el ACNUR abrió el segundo centro de recepción de Ahwar, en la provincia de Abyan.

ALBERGUE BELÉN, TAPACHULA, FRONTERA SUR DE MÉXICO, 1997

A *Antecedentes y fundamentos*

El Albergue Belén es uno de los cinco "centros de recepción abiertos" en la región conocidos como Casas del Migrante, que opera la orden de padres católicos escalabrinianos. La Oficina del ACNUR en México firmó un acuerdo con el Albergue con el fin de dar servicios básicos de recepción para los solicitantes de asilo. El Albergue da alojamiento temporal y servicios básicos a todos los migrantes que pasan por Tapachula, Chiapas, o que se quedan en la zona. Es una alternativa a las instalaciones de detención del gobierno ("estaciones migratorias") para aquellas personas con o sin documentación de viaje adecuada o permisos de ingreso.

B *Actores*

- OIM
- Las ONG locales
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
- ACNUR

C *Acciones*

El Albergue Belén da servicios a migrantes, a víctimas de la trata y a solicitantes de asilo. Estos últimos llegan directamente a la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados o al ACNUR y estos les envían al Albergue Belén para alojamiento.

Los servicios que se dan en el Albergue son:

- Alojamiento por un periodo máximo de tres días, que puede extenderse a 14 para los migrantes y solicitantes de asilo, y por un periodo mayor para los solicitantes de asilo vulnerables, de común acuerdo con el ACNUR;
- Alimentación, artículos materiales y servicios psicosociales;

El centro es abierto y los migrantes y solicitantes de asilo que quieran y tengan dinero para hacerlo, pueden irse libremente a otra parte. El albergue tiene un horario que incluye un toque de queda a las 10:00 PM y durante el día los residentes deben salir del edificio por tres horas para que lo puedan limpiar. Aparte de estas restricciones, los migrantes y solicitantes de asilo pueden entrar y salir cuando así lo deseen.

D *Evaluación*

Los estándares de recepción del Albergue Belén reducen el número de personas que se fugan y se trasladan de manera indocumentada y no autorizada a otros estados mexicanos. El Albergue es una alternativa exitosa a la detención en la gestión de la migración irregular y demuestra que las entidades no gubernamentales pueden ayudar a los gobiernos a dar servicios de recepción. En 2008 se abrió un área especial para víctimas de la trata.

Si bien el Albergue Belén es una fuente crítica de albergue y ayuda para los migrantes y solicitantes de asilo en la frontera sur, a menudo no tiene capacidad para albergar a los solicitantes de asilo durante todo el periodo de tramitación de su solicitud. Hay servicios de registro disponibles para aquellos que solicitan protección internacional, pero no para otros migrantes. Además, los migrantes indocumentados y no autorizados que son aprehendidos por la policía local o los funcionarios de migración, incluyendo aquellos en espera de repatriación, no tienen acceso al Albergue Belén.

E *Más información* disponible en:

http://www.migrante.com.mx/Tapachula.htm[4]

[4] Una descripción del albergue, así como una entrevista con el padre Flor, director del centro, está incluida en el artículo de Cynthia Gorney: Otra frontera de México, de la Revista *National Geographic*, febrero de 2008, disponible en inglés en: *http://ngm.nationalgeographic.com/print/2008/02/mexicos-southern-border/cynthia-gorney-text*

CENTROS DE RECEPCIÓN DE CEUTA (2000) Y MELILLA (1999), ESPAÑA

A *Antecedentes y fundamentos*

Hay dos centros de recepción (*Centros de Estancia Temporal de Inmigrantes*) en Ceuta y Melilla, España. Ambos dan alojamiento y una amplia gama de servicios temporales a migrantes irregulares por un periodo de tiempo temporal. Los solicitantes de asilo permanecen en el Centro durante la fase inicial de admisibilidad del proceso de determinación del estatuto de refugiado. Si su solicitud es admisible, se les traslada a tierra firme española.

El centro de Ceuta tiene capacidad para 512 personas, mientras que el de Melilla tiene capacidad permanente para 472, pero se pueden usar tiendas de campaña en los casos en que los grupos que llegan exceden ese número.

B *Actores*

- Comisión Española de Ayuda al Refugiado (CEAR)
- ONG locales
- Ministerio del Trabajo e Inmigración de España
- Cruz Roja Española

C *Acciones*

Los centros ofrecen una serie de servicios a todos los que llegan:

- Atención médica (incluyendo asistencia psicológica);
- alimentación;

- vestido;
- educación (escuela y clases de idiomas);
- capacitación vocacional;
- información sobre procedimientos de asilo y asistencia legal.

Ambos centros son abiertos y los individuos pueden entrar y salir cuando lo deseen. Sin embargo, quienes viven allí no tienen autorización para ir a tierra firme española.

D *Evaluación*

Ambos centros de recepción suplen las necesidades inmediatas de los migrantes y les dan información sobre los procedimientos de asilo. Las ONG también dan servicios de asesoría jurídica. A pesar de que el centro de Melilla ha estado sobre poblado en algún momento, un informe de evaluación de la Comisión Europea lo describió como "de buen funcionamiento"[5].

E *Más información*

Misión técnica de la Comisión Europea a Marruecos, visita a Ceuta y Melilla con respecto a la inmigración ilegal, 7 a 11 de octubre de 2005, informe de la Misión, 19 de octubre de 2005, Anexo 3.

Lampedusa y Melilla, Frontera sur de la fortaleza europea, GUE/NGL (Grupo Parlamentario Europeo), 2005, Anexo 4.

[5] Lampedusa y Melilla, Frontera sur de la fortaleza europea, publicado por el grupo parlamentario europeo Izquierda Unitaria Europea - Izquierda Verde Nórdica, con respecto a la visita de la delegación del Parlamento Europeo a Lampedusa (28 de junio de 2005) y Melilla (10 de octubre de 2005), página 22, *http://www.guengl.eu/upload/ES_Lampedusa.pdf*.

COOPERACIÓN PARA EL FORTALECIMIENTO INSTITUCIONAL DE RECEPCIÓN, CONVENIO BILATERAL ENTRE LOS GOBIERNOS DE MALTA Y LOS PAÍSES BAJOS, 2005

A *Antecedentes y fundamentos*

En respuesta a la petición del gobierno de Malta de solidaridad europea para enfrentar los desafíos inherentes a la gran cantidad de personas que llegan por mar a sus costas, la Agencia Central Holandesa para la Recepción de Solicitantes de Asilo *(COA*) acordó en 2005 a darle asistencia técnica con el fin de mejorar la recepción de los migrantes indocumentados.

B *Actores*

- Comisión de Emigrantes (ONG maltesa)
- Comisión Europea
- Gobierno de Malta: Organización para la Integración y Bienestar de los Solicitantes de Asilo (OIWAS) del Ministerio de la Familia y Solidaridad Social, Ministerio de Justicia y del Interior (MJHA, por sus siglas en inglés)
- Gobierno de los Países Bajos: *COA*
- ACNUR

C *Acciones*

El proyecto tiene dos objetivos principales:

1.Mejorar la gestión de la recepción

- La COA organizó misiones de intercambio de las mejores prácticas;
- La COA le dio capacitación directa en el trabajo a la OIWAS;
- En junio de 2006 la COA le dio asesoría a la OIWAS para mejorar las condiciones de recepción;
- El ACNUR dio información detallada sobre la condición de las instalaciones de recepción en Malta.

2.Reubicación de Malta a los Países Bajos

- En 2005, 36 refugiados fueron trasladados de Malta a los Países Bajos;
- El ACNUR dio recomendaciones sobre los criterios y procedimientos para el traslado.

D *Evaluación*

El proyecto es un buen ejemplo de cooperación directa entre Estados. Combina actividades de fortalecimiento institucional y reubicación como un componente directo para la repartición de la carga. La cooperación entre los dos Estados y el ACNUR fue estrecha y eficaz y llevó a que la OIWAS se integrara a la Red Europea de Organizaciones de Recepción de Asilo (ENARO). Ésta le dio información sobre las prácticas de recepción en otros Estados miembros de la Unión Europea y facilitó el proceso de aprendizaje e intercambio.

Subsecuentemente, otros países (Alemania, Irlanda, Lituania, Portugal y Francia) también ofrecieron una cantidad limitada de lugares para la reubicación de refugiados provenientes de Malta.

E *Más información*

Informe del ACNUR sobre el ejercicio de responsabilidad compartida entre Malta y los Países Bajos, 10 de abril de 2007, no disponible en español, Anexo 5.

Se han establecido **instalaciones de recepción en tránsito** en 17 cruces fronterizos en Albania.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a sus asociados:

- Dándole asesoría a los Estados sobre los marcos jurídicos y políticos adecuados para los mecanismos de recepción, incluso asegurando que estos mecanismos sean sensibles a la protección y que cumplan con el derecho internacional de los derechos humanos.
- Ayudando a mejorar las normas de recepción en colaboración con otros organismos, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja (IFRC), OIM y UNICEF.
- Buscando la mejoría de las condiciones de recepción en la medida de lo necesario, incluyendo cabildeo con los donantes para apoyo financiero.
- Capacitando al personal de recepción en temas del derecho de los refugiados y consideraciones de protección internacional.
- Actuando como punto de referencia y ayuda para personas en los centros de detención que puedan tener necesidad de protección internacional.

Lista de anexos y referencias seleccionadas

Anexos

Anexo 1: Cuestionario usado por los parlamentarios en las visitas a centros de retención para migrantes irregulares y solicitantes de asilo, no disponible en español.

Anexo 2: Acuerdo entre el Ministerio del Interior de Italia y el ACNUR respecto a las actividades conjuntas del Ministerio y el ACNUR en Lampedusa, marzo de 2006, no disponible en español.

Anexo 3: Misión técnica de la Comisión Europea a Marruecos, visita a Ceuta y Melilla con respecto a la inmigración ilegal, 7 a 11 de octubre de 2005, informe de la Misión, 19 de octubre de 2005.

Anexo 4: Lampedusa y Melilla, frontera sur de la fortaleza europa, GUE/NGL (Grupo Parlamentario Europeo), 2005.

Anexo 5: ACNUR: Informe del ACNUR sobre el ejercicio de responsabilidad compartida entre Malta y los Países Bajos, 10 de abril de 2007, no disponible en español.

Referencias seleccionadas

Recepción

ACNUR, Conclusión No. 93 (LIII) del Comité Ejecutivo sobre la recepción de los solicitantes de asilo en el contexto de los diferentes sistemas de asilo, 8 de octubre de 2002.

ACNUR, Normas de acogida de solicitantes de asilo en la Unión Europea, 1 de julio de 2000, no disponible en español.

ACNUR, Consultas globales sobre protección internacional, tercer ámbito: Recepción de solicitantes de asilo, incluyendo normas de trato, en el contexto de los diferentes sistemas de asilo, 4 de septiembre de 2001, EC/GC/01/17, no disponible en español.

Consejo Europeo de Refugiados y Exiliados, Posición sobre la recepción de solicitantes de asilo, 1 de noviembre de 2001, no disponible español.

Detención

ACNUR, Conclusión No. 44 (XXXVII) del Comité Ejecutivo sobre la detención de los refugiados y las personas que buscan asilo, 1 de octubre de 1986.

ACNUR, Directrices sobre los criterios y estándares aplicables con respecto a la detención de solicitantes de asilo, 26 de febrero de 1999.

Mecanismos para identificar perfiles y referir casos

5

Contenido

1 Identificación de perfiles

1.1 Proporcionar información

1.2 Recopilar información

1.3 Establecer perfiles preliminares

Ejemplos prácticos

- Folletos informativos para solicitantes de asilo en Ucrania, Marruecos, Zambia y Rumania
- ACNUR/OIM/UNICEF: Formulario conjunto de perfil y referencia, Somalia
- Formulario de inscripción interinstitucional para niños no acompañados y separados

2 Referencia de casos

2.1 Asesoría

2.2 Referencia de casos

3 Sugerencias prácticas

Ejemplos prácticos

- Selección previa de migrantes detenidos, Albania
- Identificación de perfiles en el centro de recepción de Sangatte, Francia
- Identificación de perfiles y referencia de casos en Bossasso, Somalia
- Fortalecimiento de la capacidad de recepción de flujos migratorios en las zonas fronterizas de Grecia
- Selección previa de migrantes detenidos en Izmir, Turquía

En el texto hay más ejemplos

La gestión de grandes grupos de personas recién llegadas puede facilitarse al establecer un mecanismo para diferenciar entre las categorías de personas lo más pronto posible tras su llegada. También puede garantizar que se identifique a los solicitantes de asilo y otras personas con necesidades especiales y se atiendan sus necesidades, una tarea que puede plantear desafíos importantes si forman parte de grandes movimientos migratorios. Por otro lado, una diferenciación temprana de los recién llegados en varias categorías puede evitar que todos los casos sean erróneamente referidos a los procedimientos de asilo.

El Plan de los 10 Puntos usa el término "identificación de perfiles y referencia de casos"[1] para designar ese mecanismo, pero en otros contextos también se puede hablar de "separación" o de "procedimientos de selección previa". Por ende, no se debe considerar exclusivo el término utilizado en este libro de "identificación de perfiles y referencia de casos".

Al usar el término "identificación de perfiles y referencia de casos", el ACNUR se refiere a un proceso no vinculante anterior a cualquiera de los procedimientos formales de determinación de la condición, dirigido a identificar las necesidades de los recién llegados y diferenciar las categorías lo más pronto posible después de su ingreso. Sus elementos centrales incluyen darle información a los recién llegados, recopilar información mediante cuestionarios y entrevistas informales, establecer un perfil preliminar para cada persona, darle asesoría y referirle a las autoridades o procedimientos que puedan atender mejor sus necesidades y manejar su caso.

La identificación de los perfiles y la referencia de casos puede ser más o menos compleja, dependiendo de la situación y de los recursos disponibles. En todo procedimiento de ingreso sensible a la protección se lleva a cabo un ejercicio simple de identificación de perfiles y referencia de los casos; por lo general lo hacen los funcionarios de ingreso que hacen el "primer contacto" con los migrantes (ver el Capítulo III). En algunos países se han establecido mecanismos específicos para hacer la identificación de los perfiles y la referencia de los casos y los funcionarios de ingreso cuentan con la ayuda de expertos o equipos de expertos, incluyendo funcionarios de frontera y de inmigración, así como representantes de organizaciones internacionales y no gubernamentales con experiencia relevante en el tema.

Además de que facilita la tramitación individual, la información recopilada en la identificación de perfiles y en la referencia de casos, se puede usar para dar una respuesta más estratégica a las migraciones mixtas.

La de identificación de perfiles y referencia de casos con frecuencia se lleva a cabo en los mecanismos de recepción descritos en el Capítulo IV. La identificación de perfiles y la referencia de casos está estrechamente relacionada con los procedimientos de diferenciación y los procesos que se discuten en el Capítulo VI. Por esto, se deben consultar los capítulos IV, V y VI en conjunto.

[1] El término "identificación de perfiles" se ha usado en otros contextos para referirse a procedimientos con énfasis y objetivos distintos.

1 Identificación de perfiles

1.1 *Proporcionar información*

Darles información general a los recién llegados ayuda a crear confianza, manejar las expectativas y presentarles su nuevo ambiente.

Los folletos informativos pueden dar detalles sobre las obligaciones y los derechos básicos de aquellos que llegan mientras estén en el país de acogida; los diferentes procesos y procedimientos disponibles incluyendo el derecho a solicitar asilo, y el tiempo estimado de tramitación. Pueden incluir información sobre la asesoría jurídica disponible y otro tipo de apoyo, tal como una lista de abogados que ofrezcan asesoría gratuita, números de teléfono de los consulados, ONG y/o líneas telefónicas de apoyo gratuitas. Los folletos deben ser sensibles al género y a la edad, incluir información importante para los distintos grupos y estar disponibles en varios idiomas.

Si un gran número de personas es analfabeta, pueden incluir dibujos o cifras complementadas por un video o presentaciones de audio o por entrevistas en vivo con autoridades gubernamentales o de otros organismos. Debe haber representantes del gobierno, organismos internacionales u ONG presentes para responder preguntas y dar más detalles sobre el material distribuido. Se pueden crear centros de información en los centros de recepción.

Ejemplos de folletos informativos para solicitantes de asilo

- En **Ucrania**, el folleto “El estatuto de refugiado en Ucrania” informa sobre los procedimientos de asilo y contiene una lista de direcciones de contacto. Es un folleto desarrollado y publicado por el Ministerio del Interior, el Consejo Estatal para las Nacionalidades y la Migración y el Servicio Estatal de Guardia de Fronteras. Se distribuye en puntos fronterizos, Anexo 1.
- La oficina del ACNUR en **Marruecos** publicó una “Guía para solicitantes de asilo en Marruecos”. La guía está disponible en inglés, francés y árabe, Anexo 2.
- Se acaba de producir un folleto similar en **Zambia**, Anexo 3.
- El Comité Nacional de **Rumania** para Asuntos de Refugiados publicó un folleto informativo sobre solicitudes de asilo.

1.2 *Recopilar información*

La identificación de perfiles brinda la oportunidad de recolectar información de cada persona en una etapa temprana. Si bien esta información se puede usar para establecer los perfiles individuales preliminares del caso (ver abajo); cuando se cotejan y analizan, también proporciona datos significativos sobre el grupo en general que pueden mejorar la eficiencia de los procesos y procedimientos subsecuentes, inclusive los procedimientos de asilo, así como encontrar respuestas estratégicas más amplias a las migraciones mixtas[2].

Con el fin de facilitar el proceso de recopilación de la información, a las personas se les puede solicitar que respondan a preguntas simples y estandarizadas sobre sus antecedentes y motivos, completando cuestionarios y/o entrevistas. Debe haber personal disponible para ayudar a la gente a completar sus cuestionarios.

Toda la información, inclusive los cuestionarios y otros registros, se debe manejar de acuerdo con las directrices de confidencialidad y seguridad y las personas deben de tener privacidad al dar la información, ya sea mediante un cuestionario o en entrevistas informales.

[2] Ver Capítulo II (Recolección de información y análisis) y Capítulo VI (Procesos y procedimientos diferenciados, sección sobre las técnicas de gestión de casos para la determinación de la condición de refugiado).

Formulario conjunto del ACNUR, la OIM y UNICEF de identificación de perfiles y referencia de casos para adultos, Puntlandia (Somalia), 2006 (texto no disponible en español), Anexo 4.

Formulario de registro interinstitucional para menores no acompañados y separados (texto no disponible en español), ACNUR. Directrices sobre la determinación formal del interés superior del niño (Ginebra), mayo de 2006 (texto no disponible en español), Anexo 5.

1.3 *Establecer perfiles preliminares*

Se puede usar la información obtenida en cuestionarios o en entrevistas para establecer el perfil preliminar de cada persona. Éste tiene la intención de identificar tanto las necesidades inmediatas que pueden requerir atención urgente, así como los procesos y procedimientos a largo plazo que le darán al individuo una solución adecuada. Los perfiles no son necesariamente excluyentes entre sí y pueden incluir a:

- Solicitantes de asilo;
- Solicitantes de asilo y refugiados que hayan salido de su primer país de asilo;
- Adultos mayores;
- Personas que buscan reunirse con sus familiares (en el país de acogida o en un tercer país);
- Personas que pueden ser víctimas de trata;
- Personas que se han trasladado principalmente por intereses económicos;
- Personas que expresan voluntariamente su interés de regresar a su país de origen;
- Personas con discapacidades físicas y mentales, víctimas de tortura;
- Personas con otras necesidades especiales;
- Apátridas;
- Niños no acompañados o separados;
- Mujeres en riesgo.

Referencia de casos

2

2.1 *Asesoría*

Después de haber establecido el perfil de una persona, esa evaluación se debe discutir con el individuo y se le debe asesorar respecto a todas las opciones disponibles. Este proceso no crea ninguna obligación para el individuo.

Más bien, la asesoría busca darle consejo a las personas para que sus expectativas sean realistas y puedan encontrar la mejor manera de seguir adelante. Por ejemplo, se les puede advertir que quizás no sea posible que reciban la respuesta “positiva” que están esperando, tal como el derecho de permanecer en el país de acogida, y que las ventajas del procedimiento de asilo son limitadas para personas sin necesidades de protección internacional.

El proceso de identificación de perfiles y referencia de casos debe seguir siendo no vinculante para evitar el riesgo de que se convierta en un procedimiento *de facto* de la determinación de la condición de refugiado u otro procedimiento formal. Aunque esto quiere decir que algunas personas sin necesidades de protección van a continuar solicitando asilo, desalentar las solicitudes infundadas es solo una de las metas de la identificación de perfiles y referencia de casos. El valor del proceso también reside en su capacidad de facilitar la identificación temprana de las personas con necesidades de protección y de otro tipo, y de darle a las autoridades datos completos sobre la situación de las migraciones mixtas y a los recién llegados información objetiva que les permita hacerse expectativas realistas.

2.2 *Referencia de casos*

Después de la asesoría, la persona sería referida –con su consentimiento– a uno de una serie de procesos y a procedimientos que permitan cubrir las necesidades inmediatas y/o a la consideración de su situación. Los diferentes procedimientos que podrían aplicarse se tratan en el Capítulo VI.

En aquellos casos en que sea adecuado, la información recopilada durante el proceso para identicar perfiles y referir casos, se puede utilizar en procesos y procedimientos subsecuentes. Se les debe advertir a las personas que la información que dan durante la identificación de perfiles se puede usar en procedimientos posteriores y que, por consiguiente, debe ser tan exacta y verdadera como sea posible.

3 Sugerencias prácticas

➥ *¿Dónde puede llevarse a cabo la identificación de perfiles y referencia de casos?*

Se puede llevar a cabo en los puntos de ingreso de las fronteras o costas o en instalaciones de recepción de grupos, ya sea en alguno de los puntos de ingreso o en el país (ver el Capítulo VI para detalles sobre las instalaciones de recepción). También se pueden enviar equipos de expertos en identificación de perfiles de forma temporal a varios lugares, de acuerdo con las necesidades.

➥ *¿Cuándo puede llevarse a cabo la identificación de perfiles y referencia de casos?*

El objetivo es completar el proceso de identificación de perfiles y referencia de casos tan rápidamente como sea práctico después de la llegada de los migrantes, con el fin de identificar rápidamente las necesidades individuales. El proceso se puede completar en poco tiempo: lo recomendado es de media hora a pocas horas por persona, como máximo.

➥ *¿Quién podría llevar a cabo la identificación de perfiles y referencia de casos?*

Los funcionarios de ingreso que hacen el “primer contacto” y que hayan sido capacitados en técnicas de entrevistas, pueden identificar las necesidades y estar familiarizados con los procesos y procedimientos disponibles (ver el Capítulo III). Asimismo, un equipo de expertos integrado por autoridades gubernamentales, organismos internacionales y ONG asociadas con un mandato y experiencia pertinentes puede llevar a cabo el proceso.

Establecer equipos con personal masculino y femenino con diferentes antecedentes, ayuda a asegurar la identificación precisa de las necesidades de los individuos y aumenta la legitimidad del proceso.

En general, las autoridades del país de acogida deben formar parte de los equipos de identificación de perfiles en la medida en que el reconocimiento y la protección que ofrecen los organismos internacionales no son un sustituto adecuado de la protección de los Estados.

Resumen de la identificación de perfiles y referencia de casos

Elementos esenciales:

- **Dar información** (se les dan folletos u otros materiales a las personas recién llegadas, con información sobre su situación en el país de acogida y las opciones disponibles para ellos);
- **Conseguir información** (los recién llegados deben llenar cuestionarios básicos y/o someterse a entrevistas informales);
- **Establecer un perfil preliminar** para cada persona (solicitantes de asilo, personas que se trasladan por razones familiares o de trabajo, menores no acompañados, víctimas de trata, etc.) Estos perfiles pueden superponerse;
- **Asesoría y referencia** hacia distintos procesos y procedimientos, tales como los procedimientos de determinación de la condición de refugiado para los solicitantes de asilo o canales de migración legal para los migrantes.

Características claves:

- No vinculante, en dos vías, informal;
- Se lleva a cabo al momento de la llegada al país de acogida o poco después, antes de otra tramitación;
- Es sensible a la edad, género y diversidad;
- Puede completarse en poco tiempo;
- Puede llevarla a cabo un equipo experto en identificación de perfiles o personas que generalmente hacen el "primer contacto" con los migrantes irregulares, como los funcionarios de fronteras o de inmigración, las ONG con experiencia relevante u organismos internacionales.

Objetivos claves:

- **Garantizar que las personas que llegan en condición irregular reciban información rápida y precisa** sobre sus opciones y que tengan expectativas realistas;
- **Identificar y diferenciar entre las necesidades de varias categorías de personas** que viajan como parte de un movimiento mixto;
- **Asesorar a las personas no necesitadas de protección internacional** sobre lo inadecuado de solicitar asilo y referirles a los procedimientos adecuados;
- **Proporcionar a las autoridades información acerca del grupo completo** que se puede usar para dar una respuesta más estratégica a los flujos migratorios mixtos.

SELECCIÓN PREVIA UNIFICADA DE MIGRANTES DETENIDOS, ALBANIA, 2001

A *Antecedentes y fundamentos*

En 2001 la Oficina Albanesa para Refugiados (OFR, por sus siglas en inglés, Ministerio del Gobierno Local) firmó un MoU con el ACNUR, la OSCE, la OIM y el ICMC para establecer la "selección previa unificada de migrantes detenidos". El objetivo del programa era identificar rápidamente entre el grupo de indocumentados en Albania a los solicitantes de asilo, las víctimas de la trata y las personas que deseaban regresar a su país de origen.

En 2003 el programa cambió de nombre y se denominó Asistencia Comunitaria para la Reconstrucción, Desarrollo y Estabilización (CARDS). En marzo de 2006 el programa se traspasó a la Policía de Fronteras Albanesa.

B *Actores*

- Oficina Albanesa para Refugiados (OFR). A partir de 2006, Dirección de Nacionalidad y Refugiados (DfNR, por sus siglas en inglés).
- Comisión Europea
- ICMC
- OIM
- OSCE
- ACNUR

C *Acciones*

- Se creó un Equipo móvil de Selección Previa (PST, por sus siglas en inglés). En él participaban representantes del ACNUR, de la OIM, del DfNR y, en caso de ser necesario, un traductor.
- La OSCE prestaba ayuda mediante sus oficinas locales o regionales con bienes de primera necesidad como alimentos, medicinas y cobijas, y proporcionaba datos de información preliminar sobre el caso a la PST.
- Las autoridades policiales locales hacían contacto con el equipo en cuanto identificaban a un individuo no autorizado o indocumentado.
- El PST entrevistaba a las personas y les asesoraba sobre sus opciones. Los entrevistadores usaban un formulario de selección previa unificado, el cual les ayudaba a diferenciar entre las siguientes categorías:

  (a) Los solicitantes de asilo eran transferidos al Centro Nacional de Recepción para Solicitantes de Asilo de Babrru (NRC, por sus siglas en inglés) para que su solicitud de asilo fuese examinada en presencia del ACNUR; (b) a las víctimas de trata y (c) a aquellas personas que solicitaban la repatriación voluntaria se les transfería al NRC de Linza donde había presencia de la OIM mientras que (d) los otros migrantes permanecían en custodia policial.
- En ambos NRC y en las áreas de recepción de personas en tránsito en todos los puntos fronterizos se usaban folletos informativos, disponibles en 16 idiomas. Se produjo un video sobre los procedimientos de selección previa y un paquete para los medios de comunicación sobre la iniciativa que se distribuyeron a las organizaciones de la ONU y a grupos de la sociedad civil que trabajaban con migrantes. El ACNUR creó un cartel y una “tarjeta de presentación” para distribuirla en los puntos de control fronterizos.

D *Evaluación*

Aunque cuantitativamente el número de beneficiarios del proyecto fue bajo, con él se desarrolló un enfoque innovador que recibió el apoyo de varios organismos regionales e internacionales. El MoU permitió que todas las partes tuviesen confianza en la durabilidad y sustentabilidad del proyecto y que hubiera claridad sobre los respectivos roles. Al ser móviles los PST, podían situarse tanto en cualquier punto fronterizo para los recién llegados o dentro del país para aquellos individuos que hubieran vivido en Albania por más tiempo.

El programa se traspasó en abril de 2006 a las autoridades albanesas. Aunque se le consideró un desarrollo positivo, causaron cierta preocupación los informes de casos de devolución de personas con necesidad de protección internacional. Tampoco está claro si el proyecto atiende satisfactoriamente las necesidades de todas las categorías de personas.

E *Más información*

MoU sobre la selección previa unificada de extranjeros entre la ICMC, la OIM, OFR, OSCE y el ACNUR, 2001(texto no disponible en español), Anexo 6.

Nota informativa: Selección previa de los solicitantes de asilo y migrantes en Albania, abril de 2006 (texto no disponible en español), Anexo 7.

IDENTIFICACIÓN DE PERFILES EN UN CENTRO DE RECEPCIÓN, SANGATTE, FRANCIA, 2002-2003

A *Antecedentes y fundamentos*

El centro Sangatte, situado en un poblado cerca de Calais, fue creado para atender las necesidades humanitarias de migrantes y refugiados atrapados en la región con la esperanza de poder cruzar el Canal de la Mancha hacia el Reino Unido con la ayuda de traficantes. Las crecientes tensiones entre el gobierno francés y el británico sobre temas de control fronterizo y la gestión de las migraciones podían exacerbar una situación ya de por sí difícil.

En 2002 el ACNUR, usando su mandato de "buenos oficios", hizo los perfiles de todas las personas que estaban en el centro de recepción de Sangatte. Identificó a los solicitantes de asilo, los niños no acompañados o separados, las víctimas de tortura, los grupos vulnerables (incluyendo madres solteras con sus hijos, discapacitados, personas con necesidades médicas) así como individuos no necesitados de protección internacional provenientes de 51 países, sobre todo de Irak (64%), Afganistán (21%) y Sudán (5%). El ejercicio proporcionó información sobre las necesidades de los individuos y sus razones para trasladarse, lo cual llevó a un acuerdo para compartir responsabilidades en la tramitación de solicitudes (Plan de Acción de Sangatte) entre los gobiernos de Francia y el Reino Unido.

B *Actores*

- Cruz Roja Francesa
- Gobierno de Francia
- Gobierno del Reino Unido
- ACNUR

C *Acciones*

El ejercicio de identificación de perfiles se llevó a cabo de la siguiente manera:

- A partir del 5 de noviembre de 2002 se cerró el Centro para recién llegados y la Cruz Roja Francesa hizo un recuento de las personas. El ACNUR entrevistó a cada una con el fin de obtener información de la composición de la población y de las necesidades individuales.
- El ACNUR identificó a los menores no acompañados y los transfirió a alojamientos más aptos en Francia. Otras personas con necesidades especiales fueron trasladadas al Reino Unido si tenían familiares allá. Los requisitos para la reunificación familiar se aplicaron con menos rigidez para este grupo.
- Se dio asesoría con el fin de comunicar las soluciones disponibles a través del acuerdo de reparto de responsabilidades celebrado entre Francia y el Reino Unido.
- Se trasladó a 1,039 personas al Reino Unido. Se les concedió un permiso de estancia de cuatro años, así como permiso de trabajo. Otros 148 individuos permanecieron en Francia, donde se les dio acceso a los procedimientos de asilo. Las personas con solicitudes de asilo pendientes o que tenían reconocida la condición de refugiado o protección subsidiaria en otros países europeos, fueron trasladados a esos Estados. Diecisiete afganos se repatriaron voluntariamente de Sangatte a Afganistán.

D *Evaluación*

Continúa la situación de los migrantes y los refugiados que se trasladan irregularmente desde Francia al Reino Unido y se concentran en la región de Calais. Sin embargo, el ejercicio de identificación de perfiles ayudó a crear un acuerdo político entre Francia y el Reino Unido; y llevó al cierre del Centro después de que todos los residentes fueron procesados y trasladados.

IDENTIFICACIÓN DE PERFILES Y REFERENCIA DE CASOS EN BOSSASSO, SOMALIA, 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

Somalia acoge a grandes cantidades de etíopes que buscan permanecer en el país o, con mayor frecuencia, que utilizan a Somalia como un país de transito hacia los Estados del Golfo Árabe, que son comparativamente más ricos. Estos movimientos incluyen a migrantes etíopes en búsqueda de mejores oportunidades económicas, así como a solicitantes de asilo en busca de protección internacional. El mecanismo de identificación de perfiles y referencia de casos se usó en 2006 cuando se descubrió a 486 migrantes etíopes en una mezquita en la ciudad costera de Bossasso. La identificación de perfiles era identificar rápidamente a aquellas personas en búsqueda de protección internacional y así evitar que las autoridades locales les deportaran.

B *Actores*

- OIM
- ACNUR
- UNICEF

C *Acciones*

- Funcionarios del ACNUR entrevistaron a los etíopes en un centro de recepción cerrado para determinar si querían regresar a su país. Luego, funcionarios del ACNUR y de la OIM entrevistaron nuevamente a quienes no quisieron regresar. Además de obtener detalles biográficos, los entrevistadores hicieron preguntas para determinar la motivación.
- Entre los migrantes se identificó a 46 niños no acompañados o separados que fueron entrevistados por representantes de UNICEF con un formulario específico.
- Después de que terminaron las entrevistas y se llenaron los formularios, se refirió a los individuos a una de las tres organizaciones que figuran en el formulario: al ACNUR para los solicitantes de asilo; a UNICEF, para los menores no acompañados o separados así como los niños víctimas de trata; a la OIM, los migrantes económicos y los adultos víctimas de la trata.

D *Evaluación*

El ejercicio *ad hoc* de identificación de perfiles ayudó a identificar entre el grupo mixto a individuos en búsqueda de protección internacional y así prevenir su devolución.

Posteriormente, la OIM y el ACNUR hicieron el borrador de un formulario conjunto para la identificación de perfiles y referencia de casos para adultos. Éste incluye preguntas para obtener información biográfica, pero también proporciona orientación en una línea de preguntas, con el fin de determinar si el individuo quiere regresar a su país de origen o solicitar asilo.

Una evaluación del proyecto concluyó que el procedimiento de identificación de perfiles se beneficiaría de una estructura más guiada, con el fin de asegurar una mejor consistencia entre las entrevistas llevadas a cabo por los organismos. Se desarrolló un formulario conjunto de preselección para subsanar estos defectos. La evaluación también recomendó que se entrevistara y asesorara a los niños en privado, usando el "Formulario de registro interinstitucional para niños no acompañados o separados".

E *Más información*

ACNUR, Formulario de selección previa de Bossasso, Anexo 8.

FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE RECEPCIÓN DE FLUJOS MIGRATORIOS EN LAS ZONAS FRONTERIZAS DE GRECIA (PROYECTO AEGEAS), 2008-2009

A *Antecedentes y fundamentos*

Este proyecto busca mejorar las instalaciones de recepción y los servicios en varios puntos de llegada a la frontera griega (islas de Lesvos, Chios y Samos así como en el área de Evros). Estos lugares fueron elegidos porque reciben un gran número de migrantes pero no cumplían con las necesidades de recepción. Todas las personas que llegaban por vía marítima eran detenidas sin que se identificaran sus necesidades especiales.

Varios ministerios del gobierno griego, las autoridades locales de las comunidades afectadas y la oficina del ACNUR en Grecia ejecutan conjuntamente el proyecto, que comenzó en febrero de 2008 y se espera que continúe por lo menos hasta junio del 2009.

B *Actores*

- Equipos locales de ayuda
- Ministerio de la Marina Mercante
- Ministerio del Orden Público
- Prefecturas de Samos (coordinador del proyecto), Lesvos, Chios y Evros
- ACNUR

C *Acciones*

- Creación de una respuesta modelo para flujos migratorios mixtos, especialmente para atender de inmediato las necesidades de la población meta.
- Mejorar la coordinación al nivel local, entre las diferentes localidades que experimentan situaciones similares, y entre los niveles local y el central mediante la creación de un grupo directivo.
- Establecimiento de los Equipos de Ayuda Local (LAT, por sus siglas en inglés) en los centros de detención para identificar a los solicitantes de asilo y a otras personas con necesidades especiales y luego referirlas a los correspondientes procedimientos. Estos equipos están compuestos por un abogado, un médico o enfermera, un trabajador social o un encargado del centro, así como intérpretes.
- La identificación de perfiles hecha por los LAT y los expertos itinerantes del ACNUR (mayo a noviembre de 2008) dio los siguientes resultados:
  - ✓ Se refirieron 156 solicitantes de asilo a los procedimientos de asilo;
  - ✓ Se identificó a 1,238 niños no acompañados que fueron referidos a organismos expertos en Atenas;
  - ✓ Se identificó a víctimas de la trata y la tortura, se atendieron sus necesidades médicas inmediatas y se les refirió a organismos expertos en Atenas;
  - ✓ Se les dio atención especial a las mujeres embarazas y se hicieron intervenciones médicas en la medida de lo necesario;
  - ✓ Se dio seguimiento con la Dirección de Policía en un esfuerzo por liberar a las familias de los centros de detención.
- Se alentó a los policías y guardias para que respeten los derechos de los detenidos.
- Se proporcionó asistencia a 11,513 beneficiarios (7,860 hombres, 1,458 mujeres y 2,195 niños).
- Se mejoraron las estructuras de apoyo a largo plazo para los grupos vulnerables (incluyendo mujeres, niños y víctimas de torturas o trata) a través de los mecanismos de referencia de casos.

- Se desarrolló la pericia en las autoriades locales (incluyendo policía, guardacostas, prefectura, municipalidad y el hospital) en temas clave de asilo y migración, incluyendo derechos humanos.
- Se informó a las personas sobre sus derechos y sobre qué deben esperar en Grecia (por medio de un video).

D *Evaluación*

La creación de los LAT y de estructuras para la identificación de perfiles y referencia de casos en los centros de detención y que operan en interés de todos los actores, es una novedad en Grecia. Las condiciones han mejorado en esos centros de detención. El alcance del proyecto podría aumentrar con más apoyo financiero y político, con el fin de atender las necesidades de todas las personas que llegan por la vía marítima. Se podría reproducir en otras localidades fronterizas y tal vez adoptarse a nivel institucional.

E *Más información*

Resumen del Proyecto AEGEAS, 2008, Anexo 9.

SELECCIÓN PREVIA EN IZMIR EJERCICIOS *AD HOC* DE IDENTIFICACIÓN DE PERFILES Y REFERENCIA DE CASOS EN CENTROS DE DETENCIÓN, TURQUÍA, 2004-2005[3]

A *Antecedentes y fundamentos*

En julio de 2005 el ACNUR seleccionó a un grupo de 39 migrantes detenidos en la ciudad costera de Izmir, con el fin de identificar quiénes buscaban protección internacional. Casi todos dijeron ser de países africanos (Somalia, Argelia y Mauritania).

B *Actores*

- Departamento de Extranjeros (Junta Directiva General de Policía [Ankara] y de Izmir)
- ACNUR

C *Acciones*

- Cada persona fue entrevistada por el equipo del ACNUR (personal de elegibilidad e intérprete) siguiendo un cuestionario estandarizado creado especialmente para este proyecto. Las preguntas incluyeron datos biográficos básicos, medio de transporte, motivación para la migración, posibilidad de un regreso seguro al país de origen e intención de solicitar asilo.
- El mecanismo de identificación de perfiles permitió diferenciar dos grupos: aquellas personas que deseaban solicitar asilo, y las otras. Los solicitantes de asilo fueron referidos al procedimiento de la determinación de la condición de refugiado del ACNUR, mientras que los otros permanecieron en custodia policial y fueron procesados por las autoridades turcas como “migrantes irregulares”. A lo largo del proceso se monitoreó la protección a los menores.

D *Evaluación*

Este proyecto fue el cuarto en una serie de ejercicios *ad hoc* de identificación de perfiles y referencias de casos que el ACNUR llevó a cabo en Kusadasi y Hattay/Antakya en 2004, así como en Edirne en 2005. El proyecto Izmir incorporó las lecciones aprendidas de esos esfuerzos anteriores e hizo énfasis en el hecho de que las autoridades de Izmir entendían que la identificación de perfiles no era un procedimiento acelerado de determinación de la condición de refugiados y que ellas eran capaces de distinguir entre

ambos grupos. La preselección solo estaba dirigida a identificar a los solicitantes de asilo; y no se examinaron de manera específica las otras necesidades de protección.

Uno de los mayores retos fue la demora en la ejecución del proyecto, así como el tiempo invertido en crear confianza entre los asociados institucionales. Las condiciones en el centro de detención no incitaban a decir la verdad y pueden haber generado una sensación de desesperación entre los migrantes y solicitantes de asilo que pudo haberles incitado a presentar solicitudes de asilo con el fin de asegurar una liberación más pronta.

[3] Hubo un total de siete ejercicios conjuntos de selección previa del ACNUR y la OIM: Hatay, 16 al 19 de junio de 2003; Kusadasi, 14 al 19 de julio de 2004; Edime, 21 al 22 de julio de 2005; Izmir, 18 al 19 de julio de 2005; Aydin, 19 al 20 de junio de 2006; Aydin, 28 al 29 de septiembre de 2006, e Izmir, 5 al 6 de octubre de 2006.

En **Ucrania** el ACNUR capacitó a las ONG asociadas que contaban con acceso a los migrantes detenidos para que llevaran a cabo entrevistas de registro expeditas, con el fin de identificar preocupaciones de protección y necesidades especiales, así como para asegurar el seguimiento adecuado de tales casos.

En **Zambia** la OIM dirige un Centro de Apoyo a la Migración en Chirundu que: 1) recolecta y analiza información sobre poblaciones vulnerables; 2) ayuda a poblaciones vulnerables, incluyendo a víctimas de trata; 3) identifica a los solicitantes de asilo y los refiere al ACNUR; 4) ayuda a los zimbabuenses más vulnerables que deseen regresar a casa; 5) ayuda a los migrantes con HIV/SIDA, y 6) incrementa el conocimiento que tienen tanto los migrantes como los residentes de diferentes aspectos de la “migración segura”.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a sus asociados de varias maneras:

- Participando en un diálogo entre las autoridades gubernamentales y otros asociados, incluyendo organismos internacionales y ONG asociadas, sobre los beneficios potenciales de identificar los perfiles y referir casos, así como sobre los acuerdos particulares que pueden ser prácticos y posibles bajo determinadas circunstancias;
- Participando en cualquier equipo conjunto de expertos que asegure la identificación de personas con necesidades de protección internacional. El ACNUR no debe ser el único organismo que haga la identificación de perfiles y la referencia de casos, ya que el proceso se lleva a cabo antes de los procedimientos de asilo y está diseñado para todos aquellos que forman parte en movimientos mixtos, ya sea que necesiten protección internacional o no;
- Representando un rol asesor si otros organismos dirigen el ejercicio de identificación de perfiles y referencia de casos, así como trabajar de cerca con asociados para identificar a las personas que sean de interés para el ACNUR;
- Dando capacitación sobre temas de asilo y refugiados a las autoridades que identifican los perfiles, diseñando directrices para identificar a las personas con necesidades de protección, compilando material informativo que incluya información del país de origen, y ayudando a desarrollar cuestionarios estandarizados.

Lista de anexos

Anexo 1: Comité Estatal de Ucrania para las Nacionalidades y la Migración, folleto sobre el Estatuto de refugiado en Ucrania, texto no disponible en español.

Anexo 2: ACNUR Marruecos, folleto "Guía para solicitantes de asilo en Marruecos", diciembre de 2006, disponible en inglés, francés y árabe.

Anexo 3: ACNUR, folleto sobre el Estatuto de refugiado en Zambia, texto no disponible en español.

Anexo 4: ACNUR, OIM, UNICEF, Formulario conjunto de identificación de perfiles y referencia de casos para adultos, Somalia (Puntlandia), 2006, texto no disponible en español.

Anexo 5: Formulario de registro interinstitucional para menores no acompañados y separados, ACNUR, texto no disponible en español. Directrices sobre la determinación formal del interés superior del niño (Ginebra), mayo de 2006, texto no disponible en español.

Anexo 6: Memorando de Entendimiento sobre la selección previa unificada de extranjeros entre la ICMC, la OIM, OFR, OSCE y el ACNUR, 2001, texto no disponible en español.

Anexo 7: Albania, UE, ACNUR, IOM, OCDE, Nota informativa: Selección previa de solicitantes de asilo y migrantes en Albania (Proyecto CARDS 2003), abril de 2006, texto no disponible en español.

Anexo 8: ACNUR, Formulario de selección previa de Bossasso, no disponible en español.

Anexo 9: ACNUR Grecia, Proyecto AEGEAS, Fortalecimiento de la capacidad de recepción de flujos migratorios en zonas fronterizas de Grecia (fronteras marítimas y terrestres externas de la UE), marzo 2009, texto no disponible en español.

Procesos y procedimientos diferenciados

6

Contenido

1 Sistemas de protección de la infancia

Ejemplo práctico

- Oficiales de protección de la infancia y la mesa redonda interinstitucional sobre niños no acompañados y mujeres migrantes, México

2 Procedimientos de identificación de las mujeres en riesgo

Ejemplo práctico

- Identificación de mujeres etíopes en el centro de detención de Misrata, y reasentadas de Libia a Italia (véase Capítulo VII)

3 Procedimientos de protección para las víctimas de trata

Ejemplos prácticos

- Sistema de protección para las víctimas de trata, Noruega
- Coalición Nacional contra el tráfico de migrantes y la trata de personas, Costa Rica

4 Procedimientos de asilo

4.1 Herramientas para la gestión de casos

4.1.1 Análisis de casos

Ejemplos prácticos

- Véase ejemplo en Canadá más adelante, en 4.1.4

4.1.2 Información sobre el país de origen

4.1.3 Orientación para los entrevistadores

Ejemplo práctico

- Formulario de preselección del ACNUR para solicitantes de asilo etíopes, Bossasso

4.1.4 Asignación estratégica de recursos y de personal

Ejemplos prácticos

- Gestión de casos en Canadá

4.2 Herramientas procesales

4.2.1 Procedimientos de admisibilidad

4.2.2 Procedimientos acelerados

Ejemplos prácticos

- Procedimiento en el aeropuerto, Austria
- Procedimiento acelerado de asilo, Sudáfrica
- Determinación acelerada de la condición de refugiado bajo mandato, Marruecos

El Plan de los 10 Puntos recomienda que los Estados establezcan procesos y procedimientos especializados para las diferentes categorías de gente que se traslada en los movimientos mixtos. Aunque no se puede responder de manera "positiva" a las aspiraciones de todas las personas –como conceder el derecho a permanecer en el país de acogida o viajar a otro Estado–, establecer otros procedimientos, además del asilo o la devolución, puede ayudar a las autoridades a manejar bastante las situaciones de migraciones mixtas, como para atender las necesidades inmediatas de los recién llegados y facilitar soluciones a largo plazo. Desde el punto de vista de la protección, la capacidad de encaminar a las personas sin necesidades de protección internacional a mecanismos alternativos, puede contribuir a alcanzar procedimientos de asilo más justos y eficientes para los solicitantes de asilo.

La gama de procedimientos más o menos formales que se pueden poner a disposición en cualquier situación concreta, depende del perfil y número de llegadas, el marco jurídico y la capacidad socioeconómica del país de acogida y el apoyo de la comunidad internacional. Puede incluir:

- Procedimientos de asilo para las personas que buscan protección internacional;
- Protección para las víctimas de trata;
- Sistemas de protección de la infancia;
- Procedimientos para identificar a las mujeres en más alto riesgo;
- Apoyo para las personas con discapacidad física y mental, las personas que han experimentado tortura o trauma y adultos mayores;
- Vías para la regularización de la migración que sigue adelante, para las personas que buscan oportunidades económicas y las que deseen reunirse con sus familias;
- Retorno voluntario asistido para quienes no soliciten protección internacional y deseen regresar a su país de origen;
- Como una opción menos deseable, mecanismos para el retorno obligatorio.

Estos procedimientos no son necesariamente excluyentes entre sí y es posible que puedan coincidir para algunas personas: por ejemplo, las víctimas de trata y los niños no acompañados o separados también pueden tener necesidades de protección internacional. En tales casos, pueden llevarse a cabo los procedimientos de asilo junto con otros procesos, incluida la asistencia y prestación de servicios para satisfacer las necesidades inmediatas. Por lo tanto, es importante establecer mecanismos de coordinación y el buen funcionamiento de sistemas de referencia entre los diferentes procesos y procedimientos. Los objetivos y los resultados de los procesos y procedimientos son diferentes (véase más abajo); no todos están orientados a legalizar la estancia de una persona.

En el Capítulo IV se discuten los mecanismos para abordar las necesidades médicas y psicosociales inmediatas, que por lo general son componentes de los mecanismos de recepción. En los Capítulos VII y IX se examinan las soluciones a largo plazo, incluida la integración local, el traslado legal a terceros países o la devolución. Este capítulo se concentra en los procedimientos para identificar las necesidades de protección de los niños, las mujeres en más alto riesgo, las víctimas de trata y en el procedimiento de asilo.

1 Sistemas de protección de la infancia

Un sistema integral de protección de la infancia comprende leyes, políticas, procedimientos y prácticas destinadas a prevenir y responder al abuso infantil, el abandono, la explotación y la violencia. Brinda acceso a estos sistemas a todos los niños sin discriminaciones. Los sistemas de protección de la infancia son de especial importancia para los niños no acompañados y separados, ya sean migrantes o solicitantes de asilo. A menudo incluyen mecanismos para atender las necesidades inmediatas de los niños, disposiciones para nombrar representantes legales o tutores de los menores, para localizar a los familiares e identificar soluciones basadas en una determinación del "interés superior" del niño. Los mecanismos de coordinación y consulta entre los sistemas de asilo y protección de la infancia son importantes para garantizar que se reconozcan las necesidades de protección internacional de los niños y que se satisfagan.

OFICIALES DE PROTECCIÓN DE LA INFANCIA Y LA MESA REDONDA INTERINSTITUCIONAL SOBRE MENORES NO ACOMPAÑADOS Y MUJERES MIGRANTES, MÉXICO, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

Muchos niños no acompañados forman parte de los movimientos migratorios mixtos que cruzan la frontera sur de México. En 2007 las autoridades de migración mexicanas detuvieron a aproximadamente 6,000 menores no acompañados. Algunos estaban huyendo de la violencia doméstica o de otro tipo en sus países de origen; otros pretendían reunirse con su familia en el Norte, a menudo en los Estados Unidos. Estos niños no acompañados se encuentran entre los más vulnerables de todos los migrantes y corren un riesgo especial de abuso y de caer víctimas de la trata de personas. Algunos son refugiados, pero es poco probable que conozcan su derecho a solicitar asilo.

Dos importantes iniciativas en México ofrecen una mayor protección a este grupo de migrantes: la Mesa de diálogo interinstitucional sobre niños, niñas y adolescentes no acompañados y mujeres migrantes, y los oficiales de protección a la infancia.

La mesa redonda interinstitucional fue establecida en marzo de 2007 en la ciudad de México por la Subsecretaría de Población, Migración y Asuntos Religiosos de la Secretaría de Gobernación en el Ministerio del Interior. Los miembros de la mesa redonda incluyen a representantes del gobierno y de organizaciones internacionales con un interés en la migración.

B *Actores*

- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- OIM
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Instituto Nacional de Migración (INM)
- Secretaría de Salud
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Desarrollo Social
- ACNUR
- UNICEF
- UNIFEM

C *Acciones*

Mesa redonda

La mesa redonda se reúne periódicamente en la ciudad de México para evaluar estrategias interinstitucionales y de coordinación con respecto a los niños no acompañados y las mujeres migrantes, intercambiar información y ponerse de acuerdo en las políticas y mecanismos para garantizar sus derechos y su protección en México. Un grupo técnico identifica prioridades, propone una acción conjunta y coordina las actividades estratégicas que se discutirán durante las reuniones. La mesa redonda ha desempeñado un papel decisivo en el establecimiento de un cuerpo de oficiales de la protección a la infancia y las instituciones que la integran han ayudado a formar a estos funcionarios.

Oficiales de protección de la infancia

El gobierno de México, con el apoyo del ACNUR y la OIM, nombró a 68 oficiales de protección de la infancia a principios de 2007 para que sirvan como puntos focales de los niños no acompañados. Se trata de un cuerpo de funcionarios de migración especialmente capacitado y encargado de prestar asistencia integral a los niños no acompañados y los migrantes adolescentes. Ellos trabajan en el Instituto Nacional de Migración.

En 2008 el gobierno nombró a otros 180 oficiales, lo que elevó el número total a 248. Ellos le dan seguimiento a los casos hasta su conclusión, ya sea que el niño es repatriado, se le reconoce la condición de refugiado o recibe otro tipo de protección en México. Parte de su función es informar a los niños de sus derechos, incluido su derecho a solicitar asilo e identificar a los que podrían calificar como refugiados y remitirlos a los procedimientos adecuados.

El ACNUR ha celebrado una serie de sesiones de formación con estos oficiales, en particular para la identificación de posibles necesidades de protección internacional, habilidades para entrevistar a los niños, procedimientos de determinación del interés superior de los menores no acompañados necesitados de protección internacional y sobre cómo canalizarles correctamente a las agencias gubernamentales pertinentes y el ACNUR. Además, dos oficinas del ACNUR en México han designado personal como puntos focales para coordinar con los oficiales.

D *Evaluación*

Ambas iniciativas antes mencionadas son relativamente nuevas. Si bien el gran número de instituciones que participan ofrece una gama de conocimientos y experiencias, también dificulta llegar a acuerdos y tomar medidas. En cierta medida, este problema se mitiga con el grupo técnico más pequeño en la mesa redonda. El hecho de que los oficiales de protección de la infancia sean parte del Instituto Nacional de Migración asegura su acceso a los niños no acompañados y obtener información acerca de ellos. Sin embargo, su posición como funcionarios de migración –es decir, miembros de la agencia encargada de controlar el acceso al territorio y efectuar las deportaciones– obstaculiza su independencia y debilita su capacidad para abogar en nombre de los niños bajo su cuidado. A veces los oficiales tienden a pensar que los niños no acompañados desean volver a casa si no expresan de inmediato un miedo de hacerlo. No obstante, desempeñan un papel fundamental para ayudar a garantizar que se identifiquen y traten las necesidades específicas de protección de los niños.

E *Más información*

Oficiales de Protección de la Infancia, Hoja de información, Anexo 1.

Instrucción administrativa con respecto a los oficiales de protección de la infancia en el Instituto Nacional de Migración (Circular: INM/CCVM/CRII/00325), 2009, Anexo 2.

Publicación de UNICEF, “Proteger a los niños que migran solos: Retos y avances en México”, abril de 2009, Anexo 3.

2 Procedimientos de identificación de las mujeres en riesgo

El desplazamiento forzado puede exponer a las mujeres y a las niñas a una amplia gama de factores que las colocan en riesgo de sufrir violaciones de sus derechos. Estos factores pueden estar presentes en el entorno más amplio de protección, tales como problemas de seguridad y comunicación; acceso limitado a los servicios, información o asistencia; dependencia, aislamiento o promiscuidad. También pueden resultar de circunstancias particulares del individuo, resultantes, por ejemplo, de su estado civil o posición en el grupo de migrantes; exposición previa a la violencia sexual y de género u otras formas de violencia; la necesidad específica de atención de la salud u otro apoyo. Puede ser difícil identificar a estas mujeres y niñas, sobre todo en el contexto de los movimientos mixtos, donde existe una diversidad de necesidades de protección. La Herramienta para la identificación de personas en mayor riesgo puede ayudar a identificar a las mujeres en riesgo.

La Herramienta para identificación de personas en situación de mayor riesgo (HRIT) fue desarrollada por el ACNUR para mejorar su capacidad de identificar a los refugiados en situación de riesgo, relacionando las metodologías de las evaluaciones participativas y basadas en la comunidad y las evaluaciones individuales. Está diseñada para que la utilicen los funcionarios del ACNUR y de los organismos asociados participantes en los servicios comunitarios y actividades de protección, incluyendo el reasentamiento.

La HRIT está disponible en: http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6437.pdf.

Identificación y reasentamiento de un grupo de mujeres en riesgo de Eritrea, detenidas en Libia. Véase el capítulo VII.

3 Procedimientos de protección de las víctimas de trata

Cada vez más los Estados están creando sistemas de protección para las víctimas de la trata de personas, a pesar de que en su mayoría se les considera como víctimas de delitos y por lo general la protección y el apoyo que se les ofrece, incluyendo albergue, asesoría y permisos de residencia temporal, es a corto plazo. En algunos de los sistemas más eficaces una unidad de coordinación interdepartamental reúne a las agencias gubernamentales, las organizaciones internacionales y representantes de la sociedad civil. Cuando es necesario, estos sistemas también remiten a los individuos a otros sistemas de protección, incluyendo al sistema de asilo para víctimas de trata que pueden estar en necesidad de protección internacional.

IDENTIFICACIÓN Y PROTECCIÓN DE VÍCTIMAS DE TRATA NORUEGA, 2008

A *Antecedentes y fundamentos*

Noruega estableció procedimientos específicos para la protección tanto de los solicitantes de asilo, como de víctimas de trata y una Unidad Nacional de Coordinación (*KOM*) para proteger y asistir a éstas últimas. La dirección nacional de policía administra la *KOM*, que está compuesta por representantes de la policía, salud, trabajo y justicia, las instituciones de bienestar infantil y de organizaciones no gubernamentales. La *KOM*

ha desarrollado directrices y organiza sesiones de formación acerca de trata para la policía y otras autoridades del gobierno.

El sistema noruego distingue entre la identificación de posibles víctimas de la trata y la verificación de las víctimas. Todas las organizaciones o individuos pueden identificar a posibles víctimas de la trata, pero sólo determinadas entidades de gobierno pueden comprobarlo.

La ley de inmigración de 2008, que entrará en vigor el 1 de enero de 2010, incluye dos importantes aclaraciones. Una de ellas estipula que la víctima de la trata se considera perteneciente a un determinado grupo social, uno de los motivos de persecución que se contempla en la definición de refugiado de la Convención de 1951. Si una víctima de la trata no califica para el estatuto de refugiado, podrá beneficiarse de una forma de protección subsidiaria.

B *Actores*

- Servicio de Protección a la Infancia
- Unidad Nacional de Coordinación para la asistencia y protección de víctimas de trata (*KOM*)
- Las ONG *Women's Shelter [Krisesentersekretariatet] y ROSA*
- La Policía
- Dirección Noruega de Inmigración (*UDI*)

C *Acciones*

El sistema noruego de protección para las víctimas de trata establece:

- Una unidad interdisciplinaria de alto nivel, integrada, que vincula los distintos organismos involucrados en el trato con las víctimas de trata.
- Durante un "período de reflexión" de seis meses se ofrece a las personas identificadas como posibles víctimas de la trata una gama de servicios, tales como albergue, apoyo médico y psicológico, servicios sociales, asistencia jurídica gratuita, asesoramiento, formación profesional y asistencia para la repatriación.
- Un permiso de trabajo y residencia por un año para las víctimas de trata que estén de acuerdo en servir de testigos en los procesos penales. Este permiso se puede renovar por otro año más.
- Conversaciones de rutina con todas las víctimas de trata, poco después de que son identificadas, para preguntarles si desean informar a la policía. Como parte de esa asistencia jurídica, se discuten y se examinan las posibilidades de solicitar asilo.
- Formación sobre el tema de trata a la policía y el personal de la *UDI* que entrevista a las víctimas de trata.
- Servicios jurídicos para los niños víctimas de trata, que tienen los mismos derechos que los menores nacionales en virtud de la ley de bienestar del niño. Por lo general no se deporta a los menores víctimas de trata a quienes se les niega asilo, sino que se les concede residencia por razones humanitarias en el marco del sistema de protección internacional, a menos de que se identifiquen parientes o tutores en el país de origen.

D *Evaluación*

Se debe reforzar la cooperación nacional e internacional, al igual que el sistema de alerta temprana y la rehabilitación de las víctimas de la trata.

E *Más información*

Ley de inmigración de Noruega de 2008 disponible en: *http://www.ub.uio.no/ujur/ulovdata/lov-19880624-064-eng.pdf*. Texto no disponible en español.

COALICIÓN NACIONAL CONTRA EL TRÁFICO DE MIGRANTES Y LA TRATA DE PERSONAS, COSTA RICA, 2005

A *Antecedentes y fundamentos*

Costa Rica estableció en 2005 una Coalición Nacional de lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, con el propósito de fortalecer todas las acciones dirigidas a prevenir, reprimir, sancionar y erradicar esos delitos transnacionales.

B *Actores*

- Miembros plenos:

  Ministerio de Relaciones Exteriores

  Ministerio de Salud

  Ministerio de Gobernación y Seguridad Pública

  Ministerio de Justicia

  Ministerio del Trabajo y Seguridad Social

  Ministerio de Educación Pública

  Patronato Nacional de la Infancia

  Instituto Nacional de la Mujer

  Defensoría de los Habitantes

- Miembros con rango de observador:

  OIM

  Miembros de la sociedad civil

  ACNUR

C *Acciones*

- La Coalición Nacional aprobó un *Protocolo para la repatriación de niños víctimas de la trata de personas*, que tiene como objetivo identificar a las autoridades competentes y sus funciones en los casos en que la repatriación se considere la respuesta de protección adecuada para las víctimas de la trata. El Protocolo reconoce el derecho a solicitar asilo y abarca una disposición de salvaguardia acorde con las que figuran en el Protocolo de Palermo de 2000 para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas.
- La Coalición organizó actividades de formación.
- La Coalición estableció un equipo de respuesta inmediata para manejar y coordinar la acción directa a favor de las víctimas de trata.

D *Evaluación*

La Coalición Nacional ha creado conciencia acerca de la trata de personas y ha mejorado la coordinación entre actores claves. También ha desarrollado directrices concretas sobre temas específicos.

E *Más información*

Decreto Ejecutivo N 34199-G-MSP-J-MEP-S-MTSS-RREE del 12 de marzo de 2007, establecimiento de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, Anexo 4. También disponible en http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/6050.pdf .

Protocolo para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata, 2007, Anexo 5. Disponible en http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/5570.pdf. Disponible solo en español.

En el contexto de la Iniciativa mundial de la ONU para combatir la trata de personas **(UN.GIFT., por sus siglas en inglés)**, la OIM ha desarrollado los **Principios Rectores sobre un memorando de entendimiento entre los participantes clave y las agencias encargadas de hacer cumplir la ley para la cooperación contra la trata** (marzo de 2009). Estos Principios Rectores hacen recomendaciones y ofrecen ejemplos prácticos sobre la cooperación con los oficiales encargados de hacer cumplir la ley para mejorar la identificación y la asistencia de las víctimas de la trata.

Están disponibles solo en inglés en:

http://www.ungift.org/docs/ungift/pdf/humantrafficking/Guiding_Principles_annexe.pdf.

Marco para los Procedimientos Operativos Estándar de la OIM y el ACNUR para la identificación y protección de víctimas de la trata (por publicarse)

El objetivo general de este documento marco es mejorar la cooperación entre el ACNUR y la OIM, con respecto a la identificación y aplicación de soluciones de protección de las víctimas de trata. El documento pretende fomentar el desarrollo de procedimientos operativos estándar entre la OIM y el ACNUR a nivel de país a fin de ofrecer la mejor protección posible a las víctimas de trata. Sugiere un procedimiento de cooperación que tiene por objeto garantizar que se emplee mejor el potencial de cada organismo, sus capacidades y conocimientos técnicos[1].

[1] A lo largo del documento, para facilidad de referencia, se usará el término "agencia" para referirse ya sea al ACNUR o a la OIM.

Procedimientos de asilo

4

En países afectados por grandes movimientos migratorios mixtos, el sistema de asilo entra en tensión si muchos de los recién llegados, independientemente de sus necesidades de protección internacional, solicitan asilo a fin de evitar la deportación y para regularizar su estancia, al menos temporalmente.

Como sugiere el Plan de 10 Puntos, un enfoque integral de la migración mixta puede mitigar estas presiones iniciando acuerdos de cooperación entre los países que se encuentran a lo largo de las rutas de migración, introduciendo oportunidades de migración legal u ofreciendo enfoques diferenciados para gestionar las llegadas. El ejercicio de "identificación de perfiles y referencias de casos" propuesto en el Capítulo V es otra herramienta importante que se puede utilizar para reducir el número de solicitantes de asilo que en realidad no lo merecen.

Pero en el sistema de asilo también hay herramientas que pueden ayudar a identificar rápidamente a los solicitantes de asilo que no necesitan protección internacional. Estas herramientas pueden dividirse en dos categorías: herramientas de administración y de procedimientos. Aunque ambas tienen el mismo objetivo –aumentar la eficacia del procedimiento de asilo– las de administración pretenden mejorar la organización de la cantidad de trabajo global, mientras que las de procedimientos afectan los derechos procesales concedidos a los solicitantes de asilo que pertenecen a determinadas categorías. Por lo tanto, es importante, en este último caso, garantizar que los esfuerzos para aumentar la eficiencia no comprometen excesivamente la seguridad procesal.

4.1 *Herramientas para la gestión de casos*

Las herramientas de gestión de casos pueden ayudar a asegurar que los procedimientos de asilo se ejecuten con eficiencia. Las siguientes herramientas podrían aplicarse solas o en combinación con otras.

4.1.1 *Análisis de casos*

Hacer un análisis general de todas las solicitudes de asilo entrantes como un grupo antes de dar audiencia a las solicitudes individuales, puede ayudar a las autoridades a administrar mejor los procedimientos de asilo. El objetivo es obtener un amplio panorama de la naturaleza y las categorías de las solicitudes, incluidos los principales países de origen, pertenencia a grupos étnicos o sociales, edad y motivos del traslado. Esto puede ser útil para programar entrevistas, gestionar recursos, garantizar que la información del país de origen es precisa y esté actualizada, y que se dispone de los intérpretes apropiados. El análisis de casos se puede hacer a partir de la información reunida durante el ejercicio de identificación de perfiles y referencia de casos (véase el capítulo V), pero también se puede basar en información recopilada en el registro o procedimientos similares[2] (véase el ejemplo de Canadá a continuación).

4.1.2 *Información sobre el país de origen*

La información sobre el país de origen sienta las bases para los procedimientos de asilo eficaces, facilita el análisis de los casos y la toma de decisiones eficientes. Esta información es muy útil cuando es completa, exacta, imparcial, actualizada y proviene de una variedad de fuentes. Debe incluir información general sobre los países pertinentes y regiones de origen, así como una descripción de los diversos grupos y subgrupos, incluidos los subgrupos políticos, sociales y étnicos que pueden estar en riesgo de persecución y cualquier otra información que pueda ser importante para las solicitudes de asilo. También puede ser útil si se les da orientación a las personas que toman las decisiones para la utilización adecuada y eficaz de la información sobre el país de origen.

[2] Véase también el Capítulo II sobre la recolección de información y análisis.

Base de datos para la información sobre el país de origen: Refworld es el avanzado sistema de información sobre la protección del ACNUR, basada en internet y disponible en *www.refworld.org*.

Normas de calidad para el uso de la información sobre el país de origen:

- ACNUR: información sobre país de origen: Hacia una mayor cooperación internacional, febrero de 2004.
- ACCORD (Centro Austriaco de Investigación y Documentación sobre País de Origen y Asilo): Información sobre país de origen, 2004.
- IARLJ (Asociación Internacional de jueces de derecho de refugiados), "Criterios jurídicos para evaluar la información sobre país de origen", 2006.
- Directrices comunes de la UE para procesar la información sobre el país de origen (COI), abril de 2008.

Todos los documentos se encuentran disponibles en *http://www.unhcr.org/refworld/training.html*. No disponibles en español.

4.1.3 *Orientación para los entrevistadores*

Ofrecer una herramienta que guíe a los funcionarios que hacen las entrevistas de asilo, puede garantizar que se planteen las cuestiones claves y que haya coherencia en las entrevistas. Esta herramienta podría ser simplemente una lista de comprobación básica de preguntas o problemas por plantear. El contenido varía dependiendo de la naturaleza de los casos; se puede extraer de la información recopilada en el diseño de la identificación de perfiles y la referencia de casos o durante el análisis de casos. Por ejemplo, pueden identificarse preguntas que ayudarán a determinar el subgrupo étnico, social o político de una persona. La guía debe ser flexible para permitir que el entrevistador ejerza su discrecionalidad.

FORMULARIO DE PRESELECCIÓN DEL ACNUR PARA SOLICITANTES DE ASILO ETÍOPES, BOSSASSO, 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

El Formulario de preselección (en adelante, el Formulario) fue diseñado para facilitar "la rápida determinación de la condición de refugiado" de los solicitantes de asilo etíopes en Bossasso, Somalia, que estaban amenazados con la deportación.

B *Actor*

- ACNUR

C *Acciones*

- Los funcionarios del ACNUR (no necesariamente los encargados de la determinación del estatuto) rellenaban el formulario al entrevistar a los migrantes ilegales arrestados y detenidos en Bossaso que estaban amenazados con la deportación. Además de los datos biográficos y los motivos de su salida de Etiopía, el formulario ponía de relieve varias categorías de personas, como aquellos con conexiones con el Frente Oromo de Liberación (OLF, por sus siglas en inglés) o con el régimen de Derg o aquellos que habían estado detenidos, y pedía al entrevistador identificar la categoría a la que pertenecía el solicitante.
- El uso del formulario le permitió al ACNUR llevar a cabo un ejercicio intensivo de determinación de la condición de refugiado para unas 200 personas en dos o tres meses.

D *Evaluación*

El cuestionario pretendía capturar las necesidades de protección al tiempo que orientaba a los entrevistadores. Era fácil y rápido de completar y se redujo el margen de error porque en primer lugar se capacitó a los entrevistadores. Además, no hubo casi ningún riesgo de que se pasaran por alto las necesidades de protección de una persona de interés debido a su incapacidad para articular la solicitud de refugiado.

El formulario le permitía al entrevistador evaluar la credibilidad y la coherencia de las declaraciones del solicitante frente a la información del país de origen, si el temor de persecución era fundado, la conexión de las declaraciones con los motivos de la Convención y cualquier desencadenante de cláusulas de exclusión. A continuación, proporcionaba una lista de los posibles perfiles y los resultados que se podían considerar.

El formulario se aplicó en un contexto de migración mixta que implicaba principalmente casos que no eran *prima facie*.

Como resultados positivos se dieron un aumento de la cooperación con la OIM y las autoridades locales, la firma de un memorando de entendimiento entre las autoridades del ACNUR y de Puntlandia, la creación de un Comité de Asuntos de Refugiados de Puntlandia y por último, pero no menos importante, el reconocimiento y la protección de un importante número de refugiados etíopes en esa parte de Somalia.

E *Más información*

Oficina del ACNUR en Bossasso: Formulario de preselección, no disponible en español, 2006, Anexo 6.

4.1.4 *Asignación estratégica de recursos y de personal*

Adoptar un enfoque estratégico para la asignación de personal y recursos les permite a las autoridades de asilo construir con base en la información reunida durante los ejercicios de identificación de perfiles y referencia de casos y desde el análisis de casos. Por ejemplo, en lugar de atender los casos en el orden de llegada, las autoridades podrían identificar ciertas categorías de casos para programar las prioridades o la asignación de más personal. Por ejemplo:

- Casos que parecen ser sencillos (está en duda no más de una cuestión de hecho o de derecho, pruebas sólidas para apoyar al solicitante, sin necesidad de investigación o recopilación de pruebas adicionales)[3];
- Casos que involucran a solicitantes con necesidades específicas o urgentes, tales como niños no acompañados o separados, víctimas de tortura, víctimas de trata y mujeres en riesgo;
- Solicitantes repetidos[4];
- Respuestas *ad hoc* para ciertos grupos de solicitantes, como las de una determinada región de origen, red social o grupos familiares, si fuera conveniente para tramitar más rápidamente sus solicitudes.

Es evidente que este enfoque será ventajoso para los solicitantes individuales con necesidades específicas a los que se les da la prioridad. Pero también podría tener un efecto más amplio sobre la administración general del sistema de asilo: al darle la prioridad a los casos sencillos y tramitarlos rápidamente, las autoridades podrían reducir el trabajo atrasado.

La asignación de recursos estratégicos no debe confundirse con procedimientos acelerados para casos manifiestamente infundados (que se verán más adelante). Las personas cuyas solicitudes reciben la prioridad como parte de la asignación de recursos estratégicos, todavía tendrían los mismos derechos procesales plenos y garantías que los otros solicitantes. Dicho esto, según las circunstancias, una solicitud de asilo podría considerarse tanto entre las prioridades como parte de la asignación de recursos estratégicos como para la admisibilidad a procedimientos acelerados que implican una reducción de los derechos procesales para ese individuo.

[3] La cuestión de la "complejidad" se debe distinguir de la cuestión de si un caso es "manifiestamente infundado" en el contexto de los procedimientos acelerados.

[4] Los "solicitantes repetidos" son aquellos solicitantes de asilo cuya primera solicitud de asilo fue rechazada y que entonces introducen una segunda o más solicitudes.

GESTIÓN DE CASOS EN CANADÁ

A *Antecedentes y fundamentos*

La Junta de Inmigración y Refugiados (IRB) es un tribunal especializado, independiente, cuasi judicial, que determina si una persona es refugiada. El formulario de información personal que se presenta a la Junta proporciona información sobre la identidad, rutas de viaje, historial de educación y empleo, lazos familiares, estado civil y migratorio, antecedentes penales, reconocimiento de la condición de refugiado en otros lugares, deportación y las razones de haber dejado el país de origen. La IRB evalúa el formulario y determina el proceso más adecuado para el solicitante.

B *Actor*

- Junta de Inmigración y Refugiados (IRB) del Canadá

C *Acciones*

La IRB revisa cada solicitud y asigna uno de los tres procedimientos siguientes:

- Un proceso expedito para las solicitudes provenientes de algunos países o ciertos tipos de petición. Este proceso se centra en los casos manifiestamente fundados. Un oficial de protección de refugiados hace la entrevista y una recomendación sobre la idoneidad para este procedimiento. Si las conclusiones son favorables, la solicitud se envía a una persona de la Junta con poder de decisión, quien determina si se debe aceptar la solicitud sin una audiencia. Si no se concede la protección en el marco del proceso expedito, se celebra una audiencia completa.
- La vía rápida para las solicitudes que parecen simples debido a un número limitado de cuestiones. Un miembro de la Junta se encarga de la audiencia, a la que no asisten oficiales de protección de refugiados.
- Una audiencia completa para peticiones que implican dos o más asuntos y pueden ser complejas. Un oficial de protección de refugiados puede asistir al miembro de la Junta.
- El artículo 166 de la ley canadiense de migración y protección de refugiados reconoce específicamente el mandato del ACNUR y su derecho a monitorear los procedimientos.

Otras características incluyen:

- El desarrollo de herramientas para promover la calidad y coherencia en la toma de decisiones, como la estandarización de la documentación sobre país de origen de alta calidad y directrices para quienes toman las decisiones.
- El desarrollo de herramientas para promover procesos de audiencia más eficientes, incluyendo directrices para los presidentes sobre cuestiones procesales, razonamientos por escrito más cortos y un mayor número de decisiones orales (el solicitante recibe una transcripción por escrito del razonamiento oral).
- Desarrollo profesional y la formación de personal, inclusive una estrecha participación con el ACNUR.

D *Evaluación*

El procedimiento de asilo canadiense está bien desarrollado, bien financiado y los funcionarios tienen una considerable experiencia. Este sistema de asilo también es digno de elogio por su grado de desarrollo profesional y la formación que ofrece a su personal. A pesar de la introducción de estas herramientas de gestión de casos, en la actualidad el sistema se enfrenta a un retraso considerable.

E *Más información*

Mayores detalles sobre la Junta de Inmigración y Refugiados del Canadá en: *www.irb-cisr.gc.ca*.

4.2 *Herramientas procesales*

A diferencia de las herramientas para la gestión de casos descritas anteriormente, las herramientas procesales alteran el mecanismo de examen de una solicitud de asilo y afectan los derechos procesales de un individuo en virtud del derecho internacional[5]. Por lo tanto, es importante asegurarse de que se aplican normas mínimas procesales y que los procedimientos de asilo no sólo son eficientes sino también justos. En esta sección se describen dos herramientas procesales que pueden mejorar la eficiencia de las solicitudes de asilo: los procedimientos de admisibilidad y los procedimientos acelerados.

[5] Para una discusión más detallada sobre admisibilidad y procedimientos acelerados, véase ACNUR, *Procesos de asilo*, nota 12 *supra*; véase también ECRE, Directrices sobre procedimientos justos y eficientes de determinación de la condición de refugiado (septiembre de 1999), no disponible en español.

4.2.1 *Procedimientos de admisibilidad*

Los procedimientos de admisibilidad les permiten a las autoridades tomar en cuenta si ya se ha llevado a cabo una evaluación completa sustantiva de una determinada solicitud de asilo en ese Estado o en otro, o si sería más apropiado que otra jurisdicción realizara una evaluación completa[6]. Si la respuesta fuese afirmativa en cualquiera de los casos, el Estado no necesitaría considerar en sus propios procedimientos de asilo todos los méritos de la solicitud. Los procedimientos de admisibilidad pueden ser parte de una estrategia de responsabilidad compartida entre los países y pueden ayudar a resolver el problema de los movimientos secundarios.

La introducción de procedimientos de admisibilidad podría ser útil en los Estados que se enfrentan a un gran número de solicitudes en las siguientes categorías:

- Solicitantes que ya encontraron protección eficaz en otro país, que pueden ser devueltos a él y que seguirán disfrutando de una protección eficaz.
- Solicitantes para quienes la responsabilidad de la evaluación de los méritos de su solicitud de asilo ha sido asumida por un tercer país *legalmente* y *de hecho*, siempre que los solicitantes estén protegidos contra la devolución y puedan buscar y disfrutar de una protección eficaz en ese país.
- Solicitantes repetidos cuyas peticiones de asilo ya han sido rechazadas tras un examen completo y justo sin que ofrezcan nuevas pruebas, tales como cambios significativos en su situación individual o de las circunstancias en el país de origen.

4.2.2 *Procedimientos acelerados*

Se podrían utilizar procedimientos acelerados en situaciones en que los sistemas de asilo están presionados por un gran número de solicitantes que no tienen manifiestamente necesidades de protección internacional y que, sin embargo, presentan solicitudes de asilo por razones no relacionadas con la protección. Éstas son las solicitudes de asilo "manifiestamente infundadas" o "claramente abusivas"[7].

Una solicitud es manifiestamente infundada si la declaración del solicitante y las pruebas que presenta no activan un elemento de la definición de refugiado u otra base para la protección internacional.

Una solicitud es abusiva si los motivos que aduce el solicitante se basan en denuncias, documentos, hechos o datos manifiestamente falsos, que ya no son pertinentes o que son científicamente inverosímiles. La falta de documentación, en sí misma, no es suficiente para declarar una solicitud como manifiestamente infundada o claramente abusiva[8].

El contenido de los procedimientos acelerados varía dependiendo de las circunstancias. Sin embargo, aplican las normas mínimas internacionales[9] de los procedimientos de asilo. Sobre todo, cada solicitante debe ser entrevistado personalmente por un funcionario de la autoridad competente de asilo y tener la oportunidad de presentar pruebas. La aceleración de los procedimientos se produciría sólo después de completar esta primera etapa de la entrevista; las decisiones negativas sobre casos evaluados como manifiestamente infundados o abusivos se podrían expedir en un formato simplificado y estandarizado. A continuación se podrían acelerar los consiguientes procedimientos de apelación, que implican:

- Plazos más cortos para presentar una apelación;
- La discrecionalidad de no celebrar una entrevista de apelación si no se presenta ningún elemento nuevo;

---

[6] Para mayor discusión sobre los procedimientos de admisibilidad: Consultas Globales sobre protección internacional, Procesos de asilo (Procedimientos de asilo justos y eficientes), 31 de mayo de 2001.

[7] ACNUR, Conclusión No. 30 (XXXIV) del Comité Ejecutivo.

[8] Artículo 1(2) de la Convención de 1951; Consultas Globales sobre protección internacional, Procesos de asilo (Procedimientos de asilo justos y eficientes), 31 de mayo de 2001.

[9] Para las normas mínimas de los procedimientos acelerados, véase: ACNUR, Conclusión No. 30 (XXXIV) del Comité Ejecutivo (1983).

- Límites de tiempo más cortos para emitir las decisiones sobre la apelación o la revisión; si no fuera posible tomar una decisión en ese período, el caso podría remitirse al procedimiento regular;
- Uso de formularios estándar para emitir las decisiones negativas sobre las apelaciones;
- La posibilidad de no hacer más revisiones después de una decisión negativa sobre las apelaciones.

En situaciones en que las devoluciones forzosas se ejecutan inmediatamente después de llegar a una decisión negativa en los procedimientos acelerados, se le podría dar derecho de veto al ACNUR o a una ONG cualificada (o un panel de ONG) como una salvaguardia adicional contra la deportación.

El ACNUR también admite la introducción de procedimientos acelerados para solicitudes manifiestamente fundadas. Sin embargo, esos mecanismos no reducen los derechos procesales de los solicitantes de asilo según se discutió en el Capítulo 1.4 (gestión estratégica de recursos y personal).

"PROCEDIMIENTO EN EL AEROPUERTO" AUSTRIA, 2005

A *Antecedentes y fundamentos*

La ley de asilo austriaca creó un procedimiento para las solicitudes de asilo que se presenten en aeropuertos y le otorga al ACNUR derecho a veto en ciertas decisiones tomadas por la autoridad de asilo de primera instancia en el aeropuerto[10].

B *Actores*

- Agencia Federal de Asilo de Austria
- ACNUR

C *Acciones*

Las personas que expresan el deseo de solicitar asilo en el aeropuerto internacional de Viena se remiten a la autoridad de asilo que determina qué casos se deciden de inmediato y, cuando sea adecuado, se devuelven a los países pertinentes.

Hay dos motivos por los cuales se puede rechazar una solicitud de asilo en el aeropuerto:

1. El rechazo por motivos de admisibilidad (aplicación del principio de tercer país seguro o el Reglamento de Dublín II)[11].
2. Rechazo al mérito de la prueba:
   - A pesar de estar informado de las consecuencias, el solicitante de asilo ha intentado engañar a la autoridad de asilo con respecto a su identidad y nacionalidad o la autenticidad de los documentos (claramente abusivo);
   - Las acusaciones formuladas por el solicitante de asilo claramente no se corresponden con la realidad (manifiestamente infundado);
   - El solicitante de asilo no ha manifestado temor de volver a su país de origen (manifiestamente infundado);
   - El solicitante de asilo viene de un llamado país de origen seguro (manifiestamente infundado).

[10] La sección 3 (artículos 31-33) de la ley en su actual versión regula estos procedimientos.

[11] Reglamento (CE) N° 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado Miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados Miembros por un nacional de un tercer país [Diario Oficial L 50/2003, de 25 de febrero de 2003].

La autoridad de asilo de primera instancia, la Agencia Federal de Asilo, transmite a la Oficina del ACNUR en Austria los casos que tiene la intención de rechazar como manifiestamente infundados o inadmisibles. El ACNUR tiene derecho a vetar el rechazo en un plazo de 48 horas hábiles o a más tardar en 96[12]. Si el ACNUR ejerce ese derecho, se le concede la entrada al solicitante e ingresa al procedimiento regular. Existe un plazo de siete días para apelar el rechazo en el procedimiento del aeropuerto. Los solicitantes cuyas solicitudes se deciden en el aeropuerto se alojan en áreas de recepción en las instalaciones del aeropuerto y tienen acceso a asesoría jurídica.

A los solicitantes de asilo con casos más complejos se les concede entrada al territorio y se remiten al procedimiento regular.

D *Evaluación*

La participación del ACNUR en el procedimiento es una importante salvaguardia de protección y ayuda a las autoridades austriacas a garantizar la protección contra la devolución en el contexto de estos procedimientos específicos de la frontera, donde las decisiones negativas tienen como resultado la devolución inmediata.

Participar en el procedimiento le permite al ACNUR recopilar información de primera mano sobre el carácter mixto de los movimientos irregulares en la principal frontera exterior Schengen de Austria. El intercambio periódico entre el ACNUR y los funcionarios de la Agencia Federal de Asilo y la policía de fronteras, fomenta una comprensión mutua de las obligaciones de protección y de los desafíos.

E *Más información*

Acuerdo entre el Gobierno Federal de Austria y el ACNUR relativo a la cooperación del ACNUR en los procedimientos de asilo cuando la solicitud se haya presentado en el control de frontera después de la entrada por un aeropuerto (no disponible en español), Anexo 7.

Ley Federal de Austria sobre la concesión de asilo (Ley de asilo 2005 – Asylgesetz 2005) Gaceta de ley federal (FLG) I Nº 100/2005 (no disponible en español), Anexo 8.

[12] El ACNUR no tiene derecho de vetar las decisiones basadas en el Reglamento de Dublín, según las cuales otro Estado Miembro de la Unión Europea es responsable de la determinación de asilo.

El ACNUR puede hacer recomendaciones durante el procedimiento en la frontera española. Real Decreto 511/1985 del 20 de febrero de 1985, Anexo 9.

El Consejo Danés para Refugiados tiene derecho de veto en el procedimiento de Dinamarca relativo a las solicitudes manifiestamente infundadas. Ley de extranjería Nº 808 del 8 de julio de 2008 (no disponible en español), Anexo 10.

PROCEDIMIENTOS ACELERADOS, SUDÁFRICA, 1998

A *Antecedentes y fundamentos*

Sudáfrica es un centro para los movimientos migratorios mixtos y es el país que recibe el mayor número de solicitudes de asilo en todo el mundo (aproximadamente 50,000 en 2007 y más de 200,000 en 2008). En los últimos años ha aumentado la presión para que Sudáfrica procese las solicitudes de asilo de forma rápida pero eficaz. Para garantizar un mejor uso de los recursos, el Departamento del Interior estableció un procedimiento acelerado para los solicitantes de asilo que obviamente no califican para la protección internacional.

B *Actor*

- Departamento del Interior de Sudáfrica

C *Acciones*

- Los solicitantes de asilo pueden presentar una solicitud en uno de los cinco centros de acogida de refugiados (Pretoria, Ciudad del Cabo, Durban, Port Elizabeth y Musina). Un oficial de recepción de refugiados entrevista al solicitante y le ayuda a completar un formulario de determinación de elegibilidad.
- El formulario consta de información biográfica y de la identidad del solicitante, así como de sus razones para solicitar asilo, anteriores solicitudes de asilo y registros de antecedentes penales. También contiene preguntas específicas sobre el país de origen para filtrar los casos “manifiestamente infundados”. El funcionario advierte a los solicitantes que proporcionar información falsa puede desacreditar su solicitud y derivar en un enjuiciamiento.
- Según la sección 24(3) de la ley de refugiados, el oficial de determinación del estatuto toma una decisión con base en la información proporcionada en el formulario. Las solicitudes manifiestamente infundadas, abusivas o fraudulentas se envían de nuevo al Comité Permanente para asuntos de refugiados, que puede revisarlas y defender o revocar la decisión tomada por el oficial. No existe el derecho de apelar la decisión del Comité.

D *Evaluación*

Este procedimiento, instituido para filtrar las solicitudes manifiestamente infundadas o abusivas, que excluye un examen completo de los casos a niveles de apelación, puede ayudar a liberar un sistema sobrecargado.

El Gobierno no ha puesto en marcha un sistema de monitoreo o que ejecute la devolución de los solicitantes de asilo rechazados.

E *Más información*

República de Sudáfrica, ley de refugio 1998 (artículos seleccionados), no disponible en español, Anexo 11.

República de Sudáfrica, Departamento del Interior, Formulario de determinación de elegibilidad para solicitantes de asilo, no disponible en español, Anexo 12.

MANDATO ACELERADO DE DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO BAJO MANDATO, MARRUECOS, 2005

A *Antecedentes y fundamentos*

La Oficina del ACNUR en Rabat estableció un procedimiento acelerado a finales de 2005, para identificar con rapidez las solicitudes claramente abusivas o manifiestamente infundadas para que los recursos pudieran destinarse a las personas con legítimas necesidades de protección internacional. Este procedimiento se desarrolló para poner la oficina al día con los casos atrasados y sólo se aplicó durante un breve período de tiempo.

B *Actor*

- ACNUR

C *Acciones*

El procedimiento acelerado se aplicó a:

- Las solicitudes claramente abusivas o manifiestamente infundadas;
- Los solicitantes de determinados países cuya petición no era abusiva ni manifiestamente infundada, pero para quienes hubo una tasa de reconocimiento muy baja durante el año anterior.

Los solicitantes fueron objeto de una breve entrevista de detección y otra complementaria con fines de remisión y tuvieron derecho a apelar las decisiones negativas.

Se suspendió la política de distribuir certificados de solicitante de asilo a todas las personas. Sólo lo recibieron aquellos cuyas solicitudes de asilo no fueron consideradas abusivas ni infundadas.

Se le dio prioridad a las solicitudes de personas con necesidades especiales ("manifiestamente fundadas"). Estos incluyeron a supervivientes de casos de tortura o trauma, las mujeres en riesgo, adultos mayores sin apoyo, personas con discapacidad sin apoyo, las personas necesitadas de asistencia médica urgente y ciertos niños de edad, sobre todo los niños no acompañados o separados.

Las apelaciones para las solicitudes rechazadas se presentaron en un plazo de 48 horas a partir de la decisión negativa y se decidieron en una semana. En el caso de las apelaciones exitosas, se canalizó a los solicitantes hacia los procedimientos regulares, se les concedió certificado de solicitante de asilo y se programó la entrevista de determinación del estatuto.

D *Evaluación*

La gestión de procedimientos acelerados para solicitudes manifiestamente infundadas o claramente abusivas tuvo el efecto deseado de disuadir las peticiones ilegítimas. Además, descontinuar la expedición de certificados de solicitante de asilo redujo considerablemente el incentivo de los nacionales de países que no se conocen por persecución o violencia de solicitar asilo.

El número de casos rechazados en primera instancia por ser manifiestamente infundados disminuyó de forma considerable tras los primeros meses. Esto se debió a dos factores:

- El desaliento a las solicitudes manifiestamente infundadas; y
- Una mejora en la calidad del análisis para determinar las solicitudes infundadas o abusivas.

Aunque el procedimiento ayudó a poner más recursos a disposición de las necesidades legítimas de protección, fue largo y a menudo implicó hacer entrevistas complementarias cuando surgieron dudas. Además, debido a una falta de personal y de recursos, se puso un límite artificial en el número de personas que podían registrarse. Por lo tanto, el procedimiento fue descontinuado.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a los socios:

- Prestando asistencia como parte de su función supervisora en virtud del artículo 35 de la Convención de 1951. La función de vigilancia del ACNUR podrá ejercerse de manera *ad hoc* o mediante un proceso consultivo formal.
- Ayudando a desarrollar herramientas para gestionar los casos. El ACNUR puede desempeñar un importante papel de apoyo en los procedimientos de asilo en situaciones de emergencia y afluencias a gran escala. El ACNUR puede ayudar a coordinar, administrar y mantener contactos con los socios y puede aportar personal especializado para ayudar con diversos aspectos del proceso de asilo, en cooperación con los Estados. La presencia del ACNUR puede ayudar a generar apoyo internacional y a distribuir la carga de un determinado país de acogida.
- Apoyando a los Estados, otras organizaciones internacionales y las ONG pertinentes en el establecimiento o fortalecimiento de otros procesos y procedimientos.

Lista de anexos y referencias seleccionadas

Anexos

Anexo 1: Oficiales de protección infantil, modelo de protección para los niños no acompañados y adolescentes, hoja de información.

Anexo 2: Extractos de instrucción administrativa de México con relación a los oficiales de protección infantil del Instituto Nacional de Migración (Circular: INM/CCVM/CRII/ 00325), 2009.

Anexo 3: Publicación de UNICEF, “Protección de niños que migran solos: desafíos y avances en México”, abril de 2009.

Anexo 4: Decreto Ejecutivo No. 34199-G-MSP-J-MEP-S-MTSS-RREE del 12 de marzo de 2007, establecimiento de la Coalición Nacional contra el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas.

Anexo 5: OIM y UNICEF Costa Rica, Protocolo para la repatriación de niños, niñas y adolescentes víctimas de trata, 2007 (sólo en español).

Anexo 6: ACNUR Bossasso: Formulario de preselección, 2006, no disponible en español.

Anexo 7: Acuerdo entre el Gobierno Federal de Austria y el ACNUR relativo a la cooperación del ACNUR en los procedimientos de asilo cuando la solicitud haya sido presentada en el control de frontera tras la entrada por un aeropuerto; no disponible en español.

Anexo 8: Ley Federal de Austria sobre la concesión de asilo (Ley de asilo de 2005 – 2005 Asylgesetz) diario oficial austríaco (FLG) I No. 100/2005, no disponible en español.

Anexo 9: Real Decreto 511/1985 del 20 de febrero de 1985.

Anexo 10: Ley de extranjería Nº 808 del 8 de julio de 2008, no disponible en español.

Anexo 11: Ley de refugiados de la República de Sudáfrica, 1998 (artículos seleccionados), no disponible en español.

Anexo 12: República de Sudáfrica, Departamento del Interior, Formulario de elegibilidad para la determinación de solicitantes de asilo, no disponible en español.

Referencias seleccionadas

Niños

Convención sobre los derechos del niño (1989).

ACNUR, Directrices sobre la determinación formal del interés superior del niño, mayo de 2006, no disponible en español.

Save the Children y ACNUR: Programa de niños separados en Europa: Declaración de buenas prácticas, 2004.

Mujeres

ACNUR, Conclusión No. 105 (LVII) del Comité Ejecutivo sobre las mujeres y las niñas en situación de riesgo, 2006.

ACNUR, Manual de protección de mujeres y niñas, enero de 2008.

ACNUR, Herramienta para la identificación de personas en mayor riesgo (y Guía del usuario), junio de 2008.

Trata de personas

Asamblea General de la ONU, Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional, 15 de noviembre de 2000.

ACNUR, Directrices sobre protección internacional No. 7: La aplicación del artículo 1A(2) de la Convención de 1951 o del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados en relación con las víctimas de la trata de personas y las personas que están en riesgo de ser víctimas de la trata, 7 de abril de 2006. HCR/GIP/06/07.

ACNUR, Protección de los refugiados y la trata de personas, materiales de referencia legal seleccionados, diciembre de 2008, no disponible en español.

Procedimientos de asilo

ACNUR, Conclusión No. 8 (XXVIII) del Comité Ejecutivo sobre la determinación de la condición de refugiado, 1977.

ACNUR, Conclusión No. 30 (XXXIV) del Comité Ejecutivo sobre el problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas, 1983.

ACNUR, Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el estatuto de refugiados, 1979, reeditado en enero de 1992.

ACNUR, Procedimientos de asilo justos y eficientes: Una visión no exhaustiva de las normas internacionales aplicables, 2005, no disponible en español.

ACNUR, Información sobre el país de origen: Hacia una mayor cooperación internacional, febrero de 2004, no disponible en español.

Consultas Globales sobre protección internacional, Segundo ámbito, Procesos de asilo: Procedimientos de asilo justos y eficientes, EC/GC/01/12, 31 mayo de 2001.

Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados, Directrices sobre procedimientos de asilo justos y eficientes para determinar el estatuto de refugiado, septiembre de 1999, no disponible en español.

Soluciones para los refugiados

7

Contenido

1 Facilitar la autosuficiencia a la espera de una solución duradera

Ejemplos prácticos

- Casa de Derechos de Desamparados, Costa Rica
- Centro comunitario para mujeres y niños refugiados, Marruecos

2 Soluciones duraderas

2.1 Repatriación voluntaria

Ejemplo práctico

- Modelo de acuerdo tripartito para la repatriación voluntaria

2.2 Integración local

Ejemplo práctico

- Guía de buenas prácticas del ECRE para la integración de los refugiados en Europa Central y del Este (2001)

2.3 Reasentamiento

Ejemplos prácticos

- El componente de reasentamiento en el Plan de Acción de México
- Reasentamiento de un grupo de mujeres en riesgo de Eritrea detenidas en Libia

3. Soluciones basadas en marcos de la migración

Ejemplos prácticos

- Regularización de refugiados de Sierra Leona y Liberia, en Nigeria
- Permisos de residencia de corto plazo para refugiados de Aceh en Malasia

Véase también ejemplos en el Capítulo IX

Después de que ha determinado la condición de refugiado y se han abordado las necesidades inmediatas de protección, los refugiados pueden necesitar ayuda para encontrar una solución duradera y a largo plazo que les permita reconstruir sus vidas y hacer realidad sus derechos humanos, de los cuales se les privó cuando huyeron de sus hogares. Estas soluciones también reducen la necesidad de sucesivos movimientos irregulares.

El ACNUR promueve tres soluciones duraderas para los refugiados como parte de su mandato principal: repatriación voluntaria, integración local y reasentamiento. Encontrar una solución duradera es un proceso que a menudo lleva tiempo. Un primer paso importante hacia cualquiera de las tres soluciones duraderas es posibilitar que los refugiados sean autosuficientes, a la espera de una solución apropiada a largo plazo. La asociación entre los actores de los gobiernos, las agencias humanitarias y de desarrollo puede ayudar a desarrollar una estrategia global para alcanzar soluciones duraderas.

No hay ninguna jerarquía entre las soluciones duraderas: a menudo las mejores posibilidades de éxito las ofrece un enfoque integrado, que combine las tres y se aplique en estrecha cooperación entre los países de origen, el Estado de acogida, el ACNUR y sus socios y los refugiados.

El concepto de soluciones duraderas tradicionalmente se ha asociado con el asentamiento permanente, ya sea en el país de acogida, un tercer país o en el de origen. En el contexto de la globalización y en un momento en que muchos países de acogida y de origen que se encuentran en una fase posterior al conflicto pero todavía no pueden ofrecer suficientes puestos de trabajo y medios de subsistencia, algunos refugiados o antiguos refugiados podrían preguntarse qué podría ofrecer una alternativa, de corto plazo o permanente: si la regularización en el país de acogida o la migración legal a un tercer país. Las oportunidades de migración también pueden ampliar el espacio de protección para los refugiados, sobre todo en los Estados que no son signatarios de la Convención de 1951. Dado que estos programas por lo general no se crean específicamente para los refugiados, los migrantes también se beneficiarían de ellos.

Este capítulo no pretende exponer nada radicalmente nuevo o específico para los flujos mixtos con respecto a las tres soluciones duraderas clásicas para los refugiados. Puesto que hay una serie de publicaciones con orientaciones prácticas y ejemplos ya disponibles sobre esta cuestión, estas secciones del capítulo se mantuvieron breves y se remite al lector a publicaciones de las que puede obtener más orientación. Los pocos ejemplos prácticos contenidos en el presente capítulo constituyen sólo una pequeña muestra de las muchas iniciativas existentes en este ámbito.

1 Facilitar la autosuficiencia a la espera de una solución duradera

Las soluciones duraderas que se proporcionen para los refugiados serán más eficaces si se les ha permitido ser autosuficientes antes de encontrar esa solución. "Autosuficiencia" significa la capacidad económica y social del refugiado, hogar o comunidad para cubrir sus propias necesidades esenciales de manera sostenible y con dignidad. En la práctica, la autosuficiencia normalmente significa conceder a los refugiados acceso a la vida económica del país de acogida, incluso mediante el acceso al mercado de trabajo. Educación, micro financiación, aprendizaje del idioma, capacitación vocacional, acceso a los servicios sociales y un alojamiento adecuado pueden ayudar a los refugiados a ser autosuficientes.

En principio, la autosuficiencia puede alentarse durante los procedimientos de asilo y antes del reconocimiento de la condición de refugiado. Se puede ampliar el alcance de los beneficios y el acceso ofrecido cuando la persona está reconocida como refugiada, a la espera de la identificación de una solución duradera. Facilitar la autosuficiencia durante un período prolongado permite que el tiempo transcurrido entre la llegada, el reconocimiento de la condición de refugiado y la identificación de soluciones duraderas sea constructivo, tanto para los refugiados mismos como para la comunidad de acogida, y mejora la sostenibilidad de cualquier futura solución.

LA CASA DE DERECHOS DE DESAMPARADOS, COSTA RICA, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

Desamparados es uno de los municipios más poblados y empobrecidos de San José, Costa Rica. Su población incluye a migrantes indocumentados, refugiados, solicitantes de asilo y otras personas con necesidades específicas, incluidas víctimas de violencia sexual y de género.

La Casa de Derechos, que se basa en un acuerdo entre el ACNUR y la municipalidad de Desamparados, es un proyecto cuyo objetivo es proporcionar asesoría y proteger los derechos de los solicitantes de asilo y refugiados, así como de migrantes y los nacionales en situaciones vulnerables.

B *Actores*

- Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI, la agencia implementadora del ACNUR en Costa Rica)
- Municipalidad de Desamparados
- ACNUR
- Universidad de Costa Rica

C *Acciones*

- La Casa de Derechos aplica una estrategia de autosuficiencia para los refugiados que se centra en proporcionarles orientación adecuada y asistencia jurídica a los refugiados y a los solicitantes de asilo, a fin de ayudarles a encontrar empleo y tener acceso a los servicios públicos, especialmente en las áreas de salud y educación.
- El proyecto busca empoderar a las personas más vulnerables en el municipio a través de asesoría jurídica; formación para la prevención del VIH y enfermedades de transmisión sexual; oportunidades de empleo, y uso adecuado de los servicios públicos, tales como salud, educación y otros servicios sociales.
- El proyecto también pretende fomentar la capacidad de las instituciones locales para proteger los derechos humanos y desarrollar nuevas alianzas entre las instituciones nacionales y locales.
- Para evitar la duplicación, la Casa integra sus servicios a los que proporcionan las instituciones públicas locales.

D *Evaluación*

El proyecto promueve la integración local de los refugiados en Costa Rica y proporciona a sus beneficiarios el acceso a la justicia. El proyecto es fundamental para enseñarles a los refugiados sus derechos en una variedad de asuntos, incluido el derecho a la vivienda y el acceso a recurrir a procedimientos y el mercado laboral, la protección de los niños, acceso de las mujeres víctimas de violencia a la legislación nacional y la protección.

E *Más información*

Comité Permanente Interinstitucional, Grupo de trabajo temático de Protección: Buenas prácticas en protección, Hoja de información, no disponible en español, Anexo 1.

CENTRO COMUNITARIO PARA MUJERES Y NIÑOS REFUGIADOS: EL PROYECTO DEL ACNUR DE MUJERES AL FRENTE DE LOS MEDIOS DE SUBSISTENCIA, MARRUECOS, OCTUBRE DE 2007 – DICIEMBRE DE 2009

A *Antecedentes y fundamentos*

El Gobierno marroquí aún no tiene en funcionamiento un sistema de asilo. El ACNUR efectúa la determinación de la condición de refugiado bajo mandato, pero debido a que las autoridades del gobierno no dan por válidas formalmente sus decisiones, el gobierno no emite permisos de residencia ni de trabajo para los refugiados reconocidos por el ACNUR. Los refugiados tienen dificultad en llegar a ser autosuficientes, ante la falta de condición jurídica y de oportunidades de empleo, así como las barreras del idioma. La participación en actividades generadoras de ingresos es especialmente difícil para las mujeres solteras. Muchas de ellas han sido víctimas de violencia sexual.

Con el apoyo del ACNUR y a través de la iniciativa *Mujeres al frente de los medios de subsistencia*, la Fundación Oriente-Occidente estableció un centro comunitario para mujeres refugiadas y niños. Incluye una biblioteca, un café de internet y un centro de atención diurno para los niños pequeños. Ofrece una gama de capacitación adicional y actividades generadoras de ingresos y servicios a la medida de las mujeres y los niños refugiados.

El proyecto pretende mejorar la capacidad de las mujeres refugiadas y sus familias para ser autosuficientes, mediante el fomento de las actividades generadoras de ingresos y la oferta de capacitación vocacional. También proporciona servicios psicológicos y actividades recreativas y trabaja con miembros de la comunidad de refugiados para crear conciencia sobre las oportunidades sociales, educativas y de medios de subsistencia y sobre cuestiones de higiene y salud pública.

B *Actores*

- FOO (Fundación Oriente-Occidente)
- Agencia Suiza para el Desarrollo
- ACNUR

C *Acciones*

- Cursos de capacitación vocacional en panadería, peluquería y sastrería (impartidos por las mismos refugiadas); capacitación en tecnologías de la información, enseñanza del árabe y el francés.
- Sesiones semanales de asesoría para atender las necesidades psicosociales de la comunidad refugiada.

- Información periódica y sesiones de sensibilización en la prevención, pruebas y tratamiento de enfermedades de transmisión sexual y VIH/SIDA.
- Programas de jardín infantil y guardería para bebés y niños hasta de siete años de edad.
- Actividades recreativas.

D *Evaluación*

Están inscritas en el centro más de 80 mujeres y participan en las clases y actividades generadoras de ingresos. Quince niños y niñas están matriculados en los programas de la guardería. Sin embargo, la ausencia de un permiso de residencia mantiene a las refugiadas en una frágil condición jurídica y socioeconómica. Esto podría impedirles participar plenamente en las actividades del centro.

E *Más información* disponible en los siguientes sitios *web*:

www.unhcr.org

www.fondation.orient-occident.org

2 Soluciones duraderas

2.1 *Repatriación voluntaria*

La repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad, donde y cuando sea factible, es una de las tres soluciones duraderas para los refugiados. Por lo general, necesita las medidas apropiadas para garantizar que cualquier elección relativa al regreso tomada por los refugiados sea voluntaria, libre de coerción y basada en información objetiva. El respaldo para que el regreso de los refugiados se produzca en condiciones de seguridad física, jurídica y material, con la plena restauración de la protección nacional como el fin último, garantiza que el retorno tenga lugar con seguridad y con dignidad y que sea sostenible.

Un elemento importante en los ejercicios de repatriación es la participación de todas los asociados, incluidos los repatriados, los países de acogida y de origen, el ACNUR, otros organismos internacionales y las ONG asociadas. Los acuerdos de cooperación pueden garantizar que se establezca un marco adecuado para el retorno sostenible tanto en el país de acogida (suministro de información, documentación, apoyo financiero) como en el país de origen (garantías jurídicas de amnistía, la restitución de bienes, proyectos de reintegración).

Ejemplo de **acuerdo tripartito de repatriación voluntaria** entre el país de asilo, el país de origen y el ACNUR (disponible en francés e inglés y no en español), Anexo 2.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a los socios:

- Facilitando información y asesoramiento sobre la situación en el país de origen;
- Facilitando el regreso, mediante la negociación de acuerdos tripartitos entre el país de asilo, el país de origen y el ACNUR;
- Promoviendo visitas previas de inspección;
- Monitoreando los procesos de repatriación y reintegración en cooperación con otros actores;
- Promoviendo la asistencia para el desarrollo y la reintegración sostenible.

2.2 *Integración local*

La integración local en el primer país de asilo puede ser una solución adecuada en algunos países de asilo o para algunos grupos de refugiados. En muchas naciones, en especial en Europa y América del Norte, es la solución para la mayoría de los refugiados. El alcance y el ritmo del proceso de integración dependerán de los casos de los refugiados y de las condiciones sociales y económicas en la sociedad de acogida. La Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 proporciona el marco jurídico para el proceso de integración en los Estados parte de ese instrumento.

A menudo se considera que los grupos prioritarios para la integración local incluyen a los nacidos en el territorio del Estado de acogida que, de otra forma, podrían ser apátridas; los refugiados que no tienen la posibilidad de repatriarse en un futuro previsible, o los refugiados que han establecido estrechos vínculos en el Estado de acogida. Los países de asilo a veces también adoptan un enfoque gradual para la integración local mediante la concesión de permisos de estancia segura inicial, que con el tiempo llevan gradualmente a una gama más amplia de los derechos y prerrogativas. Algunos derechos que normalmente proporcionarían desde el principio incluyen documentación, la asistencia administrativa y la libertad de circulación, así como el derecho al trabajo, educación y atención de salud y el derecho a la unidad familiar.

En ciertas situaciones, los países de asilo pueden estar dispuestos a integrar a las poblaciones de refugiados, pero pueden carecer de suficientes recursos y requieren asistencia y apoyo de la comunidad internacional, por ejemplo, a través de la metodología de “Desarrollo a través de la integración local”.

GUÍA DE BUENAS PRÁCTICAS DEL ECRE PARA LA INTEGRACIÓN DE LOS REFUGIADOS EN EUROPA CENTRAL Y DEL ESTE, 2001

Esta Guía ofrece ejemplos prácticos de integración local de refugiados en varios países de Europa Central y del Este. Elabora medidas para que los Estados de acogida ayuden a los refugiados a integrarse localmente:

- Asesoramiento, programas de divulgación y relaciones comunitarias: República Checa: centros de asesoramiento comunitario; Rusia: Red Afgana de Difusión; Rumania: campañas de información;
- Educación y cursos de idiomas: Rusia: centro de educación para refugiados y migrantes forzados;
- Formación y lanzamiento de negocios: Bielorrusia: centro de orientación profesional para refugiados; Rumania: ayuda para el empleo por cuenta propia del Consejo Nacional Rumano para Refugiados;
- Atención médica y psicosocial: Ucrania: programas de salud y educación; Hungría: asesoramiento psicosocial y terapia;
- Vivienda: Ucrania: alojamiento para refugiados.

Esta Guía se encuentra en *www.ecre.org*.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a los socios:

- Promoviendo las ventajas de integrar a una población de refugiados;
- Asesorando sobre leyes y políticas en materia de asilo y migración;
- Promoviendo el diálogo entre los países de asilo para compartir las buenas prácticas sobre la integración local;
- Identificando asociados en la ejecución de proyectos de reintegración, como las organizaciones no gubernamentales para programas de micro financiación, la capacitación vocacional y proyectos de movilización de la comunidad.

2.3 *Reasentamiento*

Para algunos refugiados el reasentamiento en un tercer país donde gocen de protección a largo plazo y se integren en la sociedad de acogida puede ser una solución, sobre todo para aquellos con perspectivas limitadas de integración local o de repatriación voluntaria o para aquellos con vulnerabilidades específicas que no pueden encontrar una protección adecuada en el país de origen o en el de asilo.

En el contexto de los movimientos mixtos, los programas de reasentamiento pueden ser un mecanismo eficaz para compartir la carga y la responsabilidad, lo que brinda opciones para aliviar la presión sobre los primeros países de asilo. La existencia de acuerdos de reasentamiento puede aumentar la disposición inicial de los Estados ribereños a desembarcar a personas rescatadas en las operaciones marítimas y alentar en general a los países de primer asilo a tramitar las solicitudes de los refugiados y ofrecer opciones de integración local a algunos refugiados. Las opciones de reasentamiento también pueden disuadir los movimientos secundarios al ofrecer un incentivo para el primer país de asilo y los países de tránsito para mejorar la eficacia de la protección en primer lugar. Un uso estratégico del reasentamiento en el contexto de un enfoque integral que abarque el acceso a las tres soluciones duraderas, en función de las necesidades de protección, también disminuye el riesgo de que el reasentamiento se convierta en un factor de atracción.

Un solo Estado puede promover el uso estratégico del reasentamiento como una herramienta de repartición de la carga y la responsabilidad, pero probablemente la coordinación entre varios países de reasentamiento y el ACNUR maximizará los beneficios. Las negociaciones entre los países de reasentamiento y los países de primer asilo enfrentados a la llegada de refugiados de naciones similares podrían establecer los parámetros para los programas de reasentamiento, incluidos los acuerdos de reasentamiento multianuales y asistencia para la integración local y otras mejoras en las condiciones para los refugiados en los países de primer asilo.

EL COMPONENTE DE REASENTAMIENTO EN EL PLAN DE ACCIÓN DE MEXICO[1], 2004

A *Antecedentes y fundamentos*

El Plan de Acción de México (PAM) fue aprobado en noviembre de 2004 para promover acciones concretas con el fin de proteger a los refugiados en América Latina. Los programas previstos en él también se han aplicado a los desplazados internos y a otros migrantes en América Latina. Entre sus componentes está un programa de reasentamiento regional (*Reasentamiento solidario*) encaminado a promover la división equitativa y estratégica de la responsabilidad entre los países de América Latina, partiendo de la solidaridad regional y destacando la importancia de los enfoques regionales.

[1] Para mayores detalles, véase Capítulo I, ejemplo práctico sobre el Plan de Acción de México.

B *Actores*

- Todos los países de América Latina
- La sociedad civil
- Más de 100 ONG

C *Acciones*

- Misiones de selección, compuestas por representantes gubernamentales y delegados del ACNUR, identifican a los refugiados que serán reasentados con base en sus necesidades de protección. Por ejemplo, Brasil selecciona a las mujeres en riesgo como las principales candidatas para el reasentamiento y da prioridad a la tramitación de sus solicitudes.
- Los Estados de reasentamiento le transmiten información sobre sus condiciones de reasentamiento a los refugiados. Por ejemplo, Argentina, Brasil y Chile ofrecen a los futuros candidatos información audiovisual sobre las condiciones culturales, políticas, económicas, sociales y geográficas en su territorio.
- Los Estados de reasentamiento les proporcionan a los refugiados apoyo antes de su partida. Por ejemplo, Costa Rica y Ecuador, países de asilo, dan apoyo físico, jurídico y socioeconómico a los casos urgentes de reasentamiento antes de su partida, incluidas las mujeres en riesgo y las víctimas de tortura;
- Todos los refugiados elegidos para el reasentamiento tienen el derecho de rechazar la opción.

D *Evaluación*

Se ha reasentado un número relativamente pequeño de refugiados[2]. Esto se debe en gran medida a las limitaciones financieras de los países de reasentamiento emergentes. Sin embargo, el Plan de Acción de México fue instrumental para abrir canales de reasentamiento en la región, tanto para los refugiados de la región, como para los de otras partes del mundo. El programa de Reasentamiento Solidario ha alentado a tres países más (Argentina, Paraguay y Uruguay), además de Chile y Brasil, para ofrecer reasentamiento.

E *Más información*

Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre de 2004, Anexo 3.

[2] De 2005 a 2008, fueron reasentados 639 refugiados en Latinoamérica (160 en Argentina; 308 en Brasil, y 171 en Chile), mientras que Paraguay y Uruguay se comprometieron a aceptar una pequeña cuota de 15 personas cada uno en 2009.

REASENTAMIENTO DE UN GRUPO DE MUJERES EN RIESGO DE ERITREA DETENIDAS EN LIBIA - ITALIA, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

El gobierno italiano respondió positivamente en 2007 al llamamiento del ACNUR para reasentar a 36 refugiados, en su mayoría mujeres, seleccionados entre unos 600 eritreos que vivían en el centro de detención de Misratha, en Libia. Las mujeres habían sido víctimas de diversos tipos de violencia, incluido el abuso sexual, durante su huida de Eritrea a Libia a través de Sudán. Sin embargo, no había ninguna posibilidad de obtener protección internacional en Libia, donde estaban bajo la amenaza de ser repatriadas por la fuerza.

B *Actores*

- Asociación Italiana de Municipalidades
- Gobierno de Italia
- Consejo Italiano para los Refugiados
- ACNUR

C *Acciones*

- El ACNUR reconoció bajo su mandato a las refugiadas detenidas en Libia, comenzó los procedimientos para su reasentamiento, negoció el reasentamiento con el gobierno italiano y les asistió durante el proceso de integración.
- El gobierno de Italia respondió al llamamiento del ACNUR y las autoridades centrales y locales participan en un proyecto de reasentamiento en el que están también la Asociación Italiana de Municipalidades y el Consejo Italiano para Refugiados.
- La primera etapa del proyecto implica la prestación de servicios sociales y un apoyo concentrado que incluye cursos de italiano. Durante la segunda etapa el programa ofrece cursos profesionales, formación y acceso a oportunidades de trabajo.
- El grupo de refugiadas fue recibido a su llegada al aeropuerto de Roma y alojado en nueve apartamentos equipados en diferentes localidades. Desde la recepción, estuvieron acompañadas por trabajadoras sociales y psicólogas y con la asistencia de mediadores culturales y de intérpretes, que trabajaron con ellas durante su período de integración.

D *Evaluación*

La mayoría de las mujeres que llegaron se mantuvieron en el programa y se integraron con éxito, lo que hizo del proyecto un modelo para la recepción de grupos con necesidades específicas de protección.

El proyecto fue el resultado de exitosas negociaciones trilaterales entre el ACNUR y los gobiernos de Italia y Libia.

Unas pocas personas que llegaron con el primer grupo abandonaron el proyecto y viajaron ilegalmente a otros países para reunirse con familiares. Esto ilustra claramente la importancia de la gestión de las expectativas de los refugiados y de darles información sobre el país de reasentamiento antes de su traslado.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a sus socios:

- Coordinando las necesidades de reasentamiento;
- Promoviendo la cooperación entre los agentes pertinentes;
- Desarrollando criterios de reasentamiento y de identificación de candidatos;
- Promoviendo el reasentamiento en combinación con otras soluciones duraderas;
- Haciendo cabildeo a favor de las oportunidades de reasentamiento, incluyendo un aumento de cuotas, perfiles diversificados, introducción de criterios de selección más flexibles, mayor número de acuerdos con países de reasentamiento;
- Garantizando el reasentamiento de emergencia a través de centros dedicados a esto.

Soluciones basadas en los marcos de las migraciones

3

Los refugiados también pueden tener acceso a soluciones a largo plazo en los marcos existentes de la migración. Estas soluciones pueden consistir en opciones para legalizar su situación (regularización) o en las posibilidades de emigrar legalmente hacia otro país. Se pueden basar en la legislación nacional, los acuerdos bilaterales o en marcos regionales y pueden surgir en cualquier momento durante la vida del individuo como refugiado. Los marcos que brinda la migración pueden incluir acuerdos de libre circulación, programas especiales para grupos específicos, tales como los que tienen afiliaciones étnicas con la población del país anfitrión, programas de trabajo, amnistías y reunificación familiar. Pueden existir además de las soluciones que se dan en el marco de la protección de los refugiados, pero son especialmente importantes en circunstancias en que no se dispone de soluciones para los refugiados o son ineficaces en el país de acogida y donde un estatuto jurídico en virtud del derecho de migración puede reducir sustancialmente los riesgos de protección y dar acceso al mercado de trabajo y los servicios de salud y educación.

Normalmente, para que funcionen como soluciones alternativas eficaces para las personas con necesidades de protección, las opciones de migración les permitirían un período de residencia estable y seguro en el país de acogida; proporcionando garantías suficientes contra la devolución, la deportación y la expulsión y el disfrute de una gama progresivamente más amplia de derechos. El hecho de que un refugiado adquiera la condición jurídica en virtud de leyes nacionales de extranjería o de migración, no conduce automáticamente a la cesación del estatuto de refugiado en el derecho internacional.

REGULARIZACIÓN DE REFUGIADOS DE SIERRA LEONA Y LIBERIA EN NIGERIA, PROTOCOLOS RELATIVOS A LA LIBRE CIRCULACIÓN DE LAS PERSONAS, EL DERECHO DE RESIDENCIA Y DE ESTABLECIMIENTO - COMUNIDAD ECONÓMICA DE ESTADOS DE ÁFRICA OCCIDENTAL (CEDEAO)

A *Antecedentes y fundamentos*

El Tratado de 1975 de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO)[3] y el Protocolo de 1979 sobre la libertad de circulación de las personas, el derecho de residencia y de establecimiento y sus cuatro protocolos suplementarios[4] le confieren a los ciudadanos de los Estados Miembros de la CEDEAO el derecho de ingresar, residir y establecerse en el territorio de cualquier Estado Miembro, siempre que posean un documento de viaje válido y un certificado internacional de salud. Los refugiados originarios de Estados Miembros de la CEDEAO gozan de igual trato[5].

Después de que se restauró la paz en Sierra Leona y en Liberia, los gobiernos de esas repúblicas, el de la República Federal de Nigeria, la CEDEAO y el ACNUR firmaron un acuerdo multipartito en 2007, con el fin de integrar localmente a los refugiados de Liberia y Sierra Leona que quedaban en Nigeria, pues la cesación de su estatuto de refugiado estaba en espera.

---

[3] Véase el artículo 59 del Tratado de establecimiento de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental de 1975, disponible en inglés en *http://www.comm.ecowas.int/sec/index.php?id=treaty&lang=en*.

[4] Protocolo complementario A/SP.1/7/85 de 1985 sobre el Código de Conducta para la aplicación del Protocolo sobre la libre circulación de las personas, el derecho de residencia y de establecimiento; Protocolo complementario A/SP.1/7/86 de 1986 sobre la Segunda fase (derecho de residencia) del Protocolo sobre la libre circulación de las personas, el derecho de residencia y de establecimiento, Protocolo complementario A/SP.1/6/89 de 1989 que se modifica y complementa las disposiciones del artículo 7 del Protocolo sobre la libre circulación de las personas, el derecho de residencia y de establecimiento; Protocolo complementario A/SP.2/5/90 de 1990 sobre la aplicación de la tercera fase (derecho de establecimiento) del Protocolo sobre la libre circulación de las personas, el derecho de residencia y de establecimiento (textos no disponibles en español).

[5] Véase Comunicado final, Comisión de la CEDEAO, Autoridad de Jefes de Estado y de Gobierno, 34ta sesión ordinaria, Abuja, 23 de junio de 2008, página 5, no disponible en español.

El acuerdo reconoce que los Protocolos de la CEDEAO se pueden aplicar a los refugiados de Sierra Leona y Liberia en Nigeria y promueve que todas las partes exploren dicho estatuto legal como una solución para los refugiados al cesar su estatuto de refugiado. En virtud de los Protocolos de la CEDEAO, a los ciudadanos de los Estados Miembros de CEDAO se les concede el derecho de entrar, permanecer, residir y establecerse en otro Estado Miembro.

B *Actores*

- CEDEAO
- Gobierno de Liberia
- Gobierno de Nigeria
- Gobierno de Sierra Leona
- ACNUR

C *Acciones*

- Los refugiados de Liberia y Sierra Leona tienen la posibilidad de optar por la condición jurídica de migrante con base en el Protocolo sobre la libertad de circulación de la CEDEAO.
- Los gobiernos de Sierra Leona y Liberia ofrecen documentos de identidad y de viaje válidos a sus ciudadanos que optan por esta solución.
- El gobierno de Nigeria les proporciona a esos refugiados permisos de residencia por un período de tres años, con la posibilidad de renovación. Estos documentos permiten trabajar, residir y circular libremente en Nigeria.
- Una vez emitido un permiso de residencia de la Comunidad Económica de Estados de África Occidental, se considerará que los individuos se han acogido a la protección de su país de nacionalidad y ya no se benefician de la condición de refugiado[6].
- El ACNUR cubre los costos incurridos en la emisión de pasaportes y permisos de residencia.
- La Comisión de la CEDEAO le solicitó al ACNUR establecer una Unidad Regional para la Gestión de la Integración Local (RLIMU, por sus siglas en inglés) que facilite la adquisición de la residencia de la Comunidad, fomente la conciencia sobre los protocolos de la CEDEAO, sensibilice a los refugiados en el sistema de la Comunidad y supervise el sistema.
- Los refugiados que decidan no optar por la integración local siguen disfrutando del estatuto de refugiado hasta que éste cese y pueden solicitar la permanencia en el país de asilo por otros motivos de protección.

D *Evaluación*

Muchos refugiados de Sierra Leona y Liberia han permanecido en Nigeria durante muchos años y el acuerdo multilateral les ofrece la opción de residir y trabajar allí mientras mantienen su nacionalidad original.

También libera a los países de origen que se encuentran en la fase posterior a los conflictos de tener que integrar a demasiados repatriados. Muchos de estos ciudadanos que trabajan en otros Estados miembros de la CEDEAO contribuyen con remesas a sus países de origen y ayudan así a los esfuerzos de reconstrucción.

El gobierno de Sierra Leona ya ha emitido pasaportes nacionales a 900 de sus ciudadanos que optaron por la integración local en Nigeria en virtud del acuerdo multilateral. Un equipo de funcionarios de inmigración de Free Town, Sierra Leona, llevó a cabo a una misión en Abuja, Nigeria, en preparación para la emisión de pasaportes a todos los antiguos refugiados sierraleoneses que optaron por la integración local en ese país.

---

[6] La base jurídica de esta decisión es el artículo 1C (1) de la Convención de 1951.

Según estadísticas recientes, entre 5,221 personas de Sierra Leona registradas como refugiados en Nigeria y 2,525 de Liberia ya han optado por la integración local en su país de acogida y por tanto se beneficiarán de los derechos establecidos en los protocolos sobre la libre circulación de la CEDEAO.

La principal limitación de los protocolos sobre la libre circulación es que sus disposiciones no se aplican a plenitud y no ofrecen el derecho a la residencia permanente.

E *Más información*

Acuerdo Multipartito para la integración local de refugiados de Liberia y Sierra Leona en Nigeria, junio de 2007, texto no disponible en español, Anexo 4.

PERMISOS DE RESIDENCIA DE CORTO PLAZO PARA LOS REFUGIADOS DE ACEH Y MIGRANTES EN MALASIA, 2005

A *Antecedentes y fundamentos*

El Gobierno de Malasia no es signatario de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y no tiene un procedimiento de asilo nacional para reconocer a los refugiados y brindarles protección. Como resultado, la Oficina del ACNUR en Malasia emitió documentos de protección temporal para los refugiados de Aceh; sin embargo, las autoridades no los reconocen y no prevén una reparación a causa de las detenciones por ingreso no autorizado. Antes del tsunami de 2004, el gobierno de Malasia consideraba a estas personas como migrantes ilegales, les arrestaba y detenía. Era difícil obtener su libertad a menos que fuera con fines de reasentamiento.

A raíz del tsunami, que también puso fin al conflicto en Aceh en 2005, el gobierno malasio, a petición de sus homólogos indonesios y dirigentes locales en Aceh, accedió a regularizar la situación de unos 30,000 acehneses que residen en el país mediante la emisión de los permisos *IMM-13* de residencia y trabajo. La Oficina del ACNUR decidió entonces eliminar gradualmente la expedición y renovación de documentos de protección temporal a los refugiados de Aceh en Malasia.

B *Actores*

- Gobierno de Indonesia
- Gobierno de Malasia

C *Acciones*

Se les dio permisos de trabajo temporal a 30,000 refugiados de Aceh y, por lo tanto, se “legalizó” su situación en Malasia. El permiso les concede:

- El derecho a entrar y permanecer en el territorio durante un período de dos años;
- El derecho a trabajar y tener acceso a servicios de salud, como todos los migrantes legales en el territorio; y
- Acceso a la educación primaria en forma discrecional.

Las tarjetas *IMM-13* se emitieron primero por un período de dos años y más tarde se renovaron por otro año. La decisión de conceder el *IMM-13* se basó en razones humanitarias.

D *Evaluación*

El pase de visita *IMM-13* legalizó la estancia para ciertos grupos de refugiados que no estaban dispuestos a repatriarse o no podían hacerlo.

Malasia, que se enfrenta a la escasez de mano de obra en el mercado laboral, también se benefició de la continua presencia de estos refugiados que se incorporaron a la fuerza de trabajo.

El ejercicio tuvo éxito en gran medida, pero debe considerarse como un acuerdo que permite regularizar la migración laboral y no la regularización de los refugiados. Debido a la deficiente calidad de las tarjetas *IMM-13*, a veces se les consideró falsificaciones y sus titulares fueron detenidos hasta que se aclaró su condición.

E *Más información*

Memorando de Entendimiento entre el gobierno de la República de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre, agosto de 2005, Anexo 5.

Ayuda del ACNUR disponible

Para ampliar el espacio de protección disponible en el país, el ACNUR puede ayudar a los socios a aplicar plenamente la Convención de 1951:

- Dirigiendo propuestas de acuerdo con las necesidades específicas del país de asilo y el perfil del grupo de refugiados; promoviendo la concesión de permisos de trabajo en el país de asilo donde haya escasez de mano de obra; abogando por vías culturales o familiares de migración y realizando cabildeo para obtener amnistías de grupo.
- Mejorando la cooperación con organismos regionales y nacionales que participan en cuestiones laborales, inclusive con empleadores y grupos profesionales, para explorar las opciones de migración de mano de obra para los refugiados.
- Continuar creando conciencia de las necesidades específicas de protección de los refugiados y sus derechos.

Lista de anexos y referencias seleccionadas

Anexos

Anexo 1: Comité Permanente Interinstitucional, Grupo de Trabajo Temático de Protección: Buenas prácticas en protección, Hoja informativa, no disponible en español.

Anexo 2: Ejemplo de Acuerdo Tripartito de Repatriación Voluntaria entre el país de asilo, el país de origen y el ACNUR; no disponible en español.

Anexo 3: Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de refugiados en América Latina, Ciudad de México, 16 de noviembre de 2004.

Anexo 4: Acuerdo multipartito para la integración local de refugiados de Liberia y Sierra Leona en Nigeria entre el gobierno de la república de Liberia, el gobierno de la república de Sierra Leona, el gobierno de la república de Nigeria, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), junio de 2007, no disponible en español.

Anexo 5: Memorando de Entendimiento entre el gobierno de la república de Indonesia y el Movimiento Aceh Libre, agosto de 2005.

Referencias seleccionadas

Soluciones duraderas

ACNUR, Conclusión No. 56 (XL–1089) del Comité Ejecutivo sobre soluciones duraderas y protección de los refugiados, 1989.

ACNUR, Conclusión No. 101 (LV) del Comité Ejecutivo sobre cuestiones de seguridad jurídica en el marco de la repatriación voluntaria de los refugiados, 1975-2004.

ACNUR, Marco de soluciones duraderas para los refugiados y personas de interés del ACNUR, 1 de mayo de 2003, texto no disponible en español.

Autosuficiencia

ACNUR, *Manual de autosuficiencia*, 2005, texto no disponible en español.

Repatriación voluntaria

ACNUR, Conclusión No. 40 (XXXVI) del Comité Ejecutivo sobre repatriación voluntaria, 1985.

ACNUR, Conclusión No. 18 (XXXI) del Comité Ejecutivo sobre repatriación voluntaria, 1980.

ACNUR, *Manual de actividades para repatriación y reintegración*, mayo de 2004, no disponible en español.

ACNUR, *Repatriación voluntaria: Protección internacional* (manual), 1 de enero de 1996, no disponible en español.

ACNUR, *Consultas Globales sobre protección internacional*, tercer ámbito: *Repatriación voluntaria*, 25 de abril de 2002, EC/GC/02/5, no disponible en español.

Integración local

ACNUR, Conclusión No. 104 (LVI) del Comité Ejecutivo sobre integración local, 2005.

ACNUR, Nota sobre la integración de refugiados en la Unión Europea, mayo de 2007.

Consejo Europeo para los Refugiados y Exiliados, *Guía de buenas prácticas para la integración de refugiados en Europa Central y del Este*, agosto de 2001, texto no disponible en español.

Reasentamiento

Grupo Central de la Convención Plus sobre el uso estratégico del reasentamiento: Marco multilateral de entendimiento sobre el reasentamiento, 21 de junio de 2004, no disponible en español.

ACNUR, Conclusión No. 67 (XLII) del Comité Ejecutivo sobre el reasentamiento como instrumento de protección, 1991.

ACNUR, *Manual de Reasentamiento* y capítulos de los países, noviembre de 2004.

ACNUR, *Reasentamiento de refugiados: Un manual internacional para su recepción e integración*, septiembre de 2002.

El uso estratégico del reasentamiento, documento de discusión preparado por el Grupo de trabajo sobre reasentamiento, EC/53/SC/CRP.10/Add.1, 3 de junio de 2003.

Respondiendo a los movimientos secundarios

8

Contenido

1 Evaluar el alcance y el origen de las causas de los movimientos secundarios

Ejemplos prácticos

- Encuesta sobre movimientos secundarios, Foro Suizo para los Estudios de Migración y Población
- Encuesta sobre movimientos secundarios, ACNUR Mauritania
- Encuesta sobre movimientos secundarios desde Rumania

2 Fortalecer las capacidades de protección en países de primer asilo e informar a las personas acerca de los riesgos de los movimientos irregulares

Ejemplos prácticos

- Proyecto del ACNUR de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección (SPCP)
- Proyecto de Estabilización de la Población, ACNUR Indonesia

3 Desarrollar enfoques regionales y/o bilaterales de protección

Ejemplos prácticos

- El Sistema Europeo Común de Asilo y el sistema de Dublín II
- La operación Sangatte (véase Capítulo V)

4 Apoyar y monitorear la readmisión en los países de primer país de asilo de quienes vienen de movimientos secundarios

Ejemplos prácticos

- La cooperación transfronteriza entre los actores humanitarios, países de Europa Central
- Refugiados eritreos devueltos de Egipto a Etiopía, monitoreo de la readmisión y campañas informativas
- Establecimiento de un mecanismo independiente de observación para el monitoreo de la readmisión en Ucrania y Moldavia
- Monitoreo de la aplicación del Acuerdo de Tercer País Seguro entre los EE.UU. y Canadá (véase Capítulo III)

Las trayectorias de la migración, ya se trate de traslados voluntarios o forzosos, regulares o irregulares, pueden afectar a varios países a través de los cuales pasan las personas, se quedan o se establecen por períodos más cortos o más largos de tiempo. Muchos factores determinan las rutas migratorias de las personas, incluido el tiempo y los motivos de la salida, los recursos personales y materiales, las relaciones históricas con determinados países, las redes sociales transnacionales, las características estructurales y contextuales del país anfitrión, los rumores y el azar. Estos factores pueden cambiar durante el viaje. En la medida de lo posible, el individuo tendrá en cuenta todos los factores que conozca y tomará una decisión con base en la evaluación que haga de los riesgos percibidos, los costos y beneficios, en relación con la mejor opción de la migración en las circunstancias.

Los refugiados y los solicitantes de asilo no son la excepción. Muchos se establecen en el primer país al que llegan. Otros se ven obligados o escogen transitar por varios países antes de poder acceder a la protección. Pero incluso los refugiados y los solicitantes de asilo que encuentran protección pueden seguir su camino. Tales "movimientos secundarios" de solicitantes de asilo y de refugiados, si se producen sin la necesaria documentación que los autorice, constituyen una preocupación para los Estados y para el ACNUR.

Los movimientos secundarios por lo general reflejan la insuficiencia de la protección disponible para los solicitantes de asilo y los refugiados, incluyendo la ausencia de perspectivas de una solución duradera oportuna. Por lo tanto, fortalecer las capacidades de protección en los países de primer asilo muchas veces es la mejor forma de eliminar las razones de los movimientos secundarios de solicitantes de asilo y refugiados. Los movimientos secundarios también pueden crear otros problemas de protección. Si se niegan tanto la permanencia en el país de destino como el reingreso al país de primer asilo, se pueden crear las llamadas situaciones de "órbita". Los viajes irregulares con frecuencia son peligrosos.

Al igual que con cualquier movimiento irregular, los movimientos secundarios pueden aumentar el espectro de las redes transnacionales de delincuentes y terroristas. Los Estados han expresado su preocupación de que los movimientos secundarios de refugiados alimenten las industrias del tráfico ilícito y la trata de personas y dificultan mucho más gestionar sus sistemas de asilo. Estos movimientos han llevado a los Estados a adoptar mecanismos como el aumento de los controles fronterizos, la detención prolongada, la deportación y la devolución. Algunos países rechazan las solicitudes de asilo de personas que vienen en movimientos secundarios, independientemente de sus necesidades de protección y de si pueden volver y contar con la protección en el primer país de asilo. Estas decisiones se basan en la suposición de que ya se había encontrado protección en otros lugares.

Los movimientos secundarios también han creado tensiones entre los países de primer asilo y los de destino del movimiento secundario. Los intereses divergentes de los países de "tránsito" y "destino" han dificultado la elaboración de un acuerdo justo para compartir la responsabilidad internacional.

Sin embargo, en el ámbito regional algunas naciones han comenzado trabajar para armonizar los estándares y los acuerdos para repartir las responsabilidades a fin de reducir los movimientos secundarios. Esos sistemas todavía presentan deficiencias, pero constituyen un paso en la dirección correcta. El ACNUR también está trabajando para armonizar más las normas de protección en sus operaciones.

1 Evaluar el alcance y el origen de las causas de los movimientos secundarios

En el Capítulo II se discutió la importancia de la recolección de información y el análisis sobre las migraciones mixtas. Muchas encuestas recientes destacan el valor añadido de reunir información específica sobre los movimientos secundarios con el fin de entender su alcance y sus causas. Esta información proporciona una sólida base sobre la cual se pueden desarrollar respuestas políticas apropiadas.

ENCUESTA SOBRE MOVIMIENTOS SECUNDARIOS, FORO SUIZO PARA LOS ESTUDIOS DE MIGRACIÓN Y POBLACIÓN, 2004-2005

A *Antecedentes y fundamentos*

En el marco de la Iniciativa de la Convención Plus del ACNUR[1], el Foro Suizo para los Estudios de Migración y Población hizo una encuesta sobre los caminos de la migración de los solicitantes de asilo y los refugiados originarios de Somalia y sus motivaciones para seguir hacia otros países.

Se entrevistó a una muestra de solicitantes de asilo y refugiados de Somalia en Yibuti, Egipto, Etiopía, Kenia, los Países Bajos, Suiza, Sudáfrica y Yemen. En cada país se hizo un extenso trabajo de campo con una muestra total de 814 refugiados entrevistados y aproximadamente 100 expertos y líderes de la comunidad.

B *Actores*

- Gobierno de África del Sur
- Gobierno de Suiza
- Solicitantes de asilo y refugiados de Somalia
- Foro Suizo para los Estudios de Migración y Población
- ACNUR

C *Acciones*

- Se hicieron ocho estudios de país entre septiembre de 2004 y julio de 2005;
- Cada uno de ellos tomó un promedio de cuatro meses y se concentró en tres temas importantes: regímenes de protección de los refugiados, incluyendo legislación, política y práctica; las motivaciones y estrategias del movimiento de los solicitantes de asilo y los refugiados de Somalia, y datos estadísticos disponibles para describir los movimientos migratorios;
- En cada país se entrevistó a líderes de la comunidad, “observadores privilegiados” y otros expertos, incluyendo a representantes de gobierno, ACNUR, las ONG, abogados e investigadores;
- Se adaptaron los cuestionarios a cada contexto y a cada entrevistado.

El objetivo era obtener información sobre la práctica actual de las condiciones de acogida de los refugiados y los procedimientos de asilo, y tener una mejor comprensión de la actitud general de los países de acogida hacia los refugiados somalíes.

1 La Convención Plus fue un esfuerzo internacional iniciado y coordinado por el ACNUR, que tuvo el objetivo de mejorar la protección de los refugiados, incluyendo la busqueda de soluciones duraderas para ellos, a través de cooperación multilateral.

D *Evaluación*

La encuesta es el estudio regional más completo sobre los movimientos secundarios y ofrece una visión general de las motivaciones para los movimientos hacia terceros países. La encuesta encontró que la mayoría de los solicitantes de asilo y refugiados estaban motivados por la búsqueda de seguridad socio-económica y legal.

E *Más información*

Joelle Moret, Simone Baglioni, Denise Efionayi-Mäde, El camino de los refugiados somalíes en el exilio, 2006, no disponible en español, Anexo 1.

Disponible en inglés en: *http://www.unhcr.org/cgibin/texis/vtx/search?page=search&docid=4455cc6f2&query=the%20path%20of%20somali%20refugees%20into%20exile*.

ENCUESTA DEL ACNUR SOBRE MOVIMIENTOS SECUNDARIOS, MAURITANIA, 2006 - 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

En 2006-2007, la Oficina del ACNUR en Mauritania emprendió una encuesta para entender mejor el alcance y las razones de los movimientos secundarios en África Occidental. Se entrevistó a una muestra de extranjeros nacionales de países que representaban los movimientos mixtos de migración en Mauritania usando un cuestionario diseñado específicamente para tal fin. Las entrevistas tuvieron lugar entre noviembre de 2006 y enero de 2007.

B *Actores*

- Migrantes y refugiados de 19 países africanos
- Oficina del ACNUR en Mauritania

C *Acciones*

Se entrevistó a una muestra de individuos en los siguientes lugares:

- Un centro de protección de mujeres refugiadas vulnerables patrocinado por el ACNUR en Nouakchott;
- Las instalaciones de dos ONG asociadas en Nouakchott y Nouadhibou en el transcurso de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado del ACNUR;
- Las viviendas de los refugiados reconocidos por el ACNUR bajo su mandato;
- Las calles de los vecindarios 5to y 6to de Nouakchott, que es el principal lugar de tránsito y/o ubicación para muchos de los migrantes irregulares que han llegado a la ciudad desde la construcción de la carretera Dakar-Nouakchott-Nouadhibou, que facilita el tránsito de África occidental a los países del Magreb a través de Mauritania.
- Los lugares de trabajo de los migrantes irregulares.

El objetivo del cuestionario era doble: aclarar las razones de los movimientos secundarios y cómo funcionan en el contexto de los flujos migratorios mixtos en África occidental.

Los resultados demostraron que la escogencia del Estado de destino se hace sobre todo de manera *ad hoc*. Influyen variables tales como la dificultad de continuar avanzado y las condiciones de recepción en un determinado país. Asimismo, una persona puede reflejar muchos perfiles diferentes y categorías de migrantes en el tiempo, dependiendo de las cambiantes circunstancias, oportunidades y dificultades.

D *Evaluación*

El cuestionario tuvo éxito reuniendo información sensible sobre las motivaciones de los movimientos secundarios. No investigó específicamente si los solicitantes de asilo y los refugiados continuaban viajando por razones relacionadas con la protección, pero estableció que la principal razón para dejar el primer país de asilo era la guerra, el conflicto civil o la violencia.

E *Más información*

ACNUR Mauritania, Informe provisional sobre los movimientos secundarios de los flujos migratorios mixtos de los recién llegados en Mauritania, marzo de 2007, no disponible en español, Anexo 2.

Munteanu, A., "Movimiento secundario en Rumanía: El nexo entre migración y asilo", Nuevos temas en investigación de refugiados, Avance de investigación No. 148 (diciembre de 2007). Este estudio usa una metodología similar basada en entrevistas para determinar las motivaciones de los movimientos secundarios. Con base en el Plan de Acción de los 10 Puntos y en vista de la necesidad de investigar sobre los movimientos secundarios en el contexto de la ampliación de la Unión Europea, el estudio hecho por un investigador independiente se planteó el alcance del movimiento secundario de solicitantes de asilo y refugiados desde y hacia Rumania y los factores que pueden influir en este movimiento.

Véase Anexo 3.

El estudio se encuentra en: *http://www.unhcr.org/research/RESEARCH/4766521e2.pdf*.

2 Fortalecer las capacidades de protección en los países de primer asilo e informar a las personas acerca de los riesgos de los movimientos irregulares

Con la financiación de proyectos ejecutados por el ACNUR y otros actores humanitarios, los gobiernos –en concreto los seleccionados por los movimientos secundarios– han estado apoyando directamente a los Estados con capacidades insuficientes de protección.

El mandato del ACNUR es ayudar a los Estados y a la comunidad internacional en general a proporcionar protección y acceso a soluciones duraderas donde quiera que se necesite, un objetivo que el ACNUR comparte con muchos asociados. En el contexto de la iniciativa de la Convención Plus, la Oficina desarrolló una herramienta para mejorar la eficiencia de este compromiso, el Proyecto de Fortalecimiento de la Capacidad de Protección (véase más adelante). Para ejemplos prácticos de soluciones duraderas, véase Capítulo VII.

PROYECTO DEL ACNUR DE FORTALECIMIENTO DE LA CAPACIDAD DE PROTECCIÓN (SPCP)

A *Antecedentes y fundamentos*

El SPCP es una metodología que el ACNUR desarrolló en 2005, para ayudar a los gobiernos a identificar y enfrentar problemas de protección mediante un proceso de evaluación de la protección, diálogo y planeación conjunta.

B *Actores*

- Consejo Danés para Refugiados (DRC)
- Donantes
- La Comisión Europea
- Asociados gubernamentales y no gubernamentales en cada uno de los 12 países en que se inició el SPCP: Armenia, Azerbaiyán, Benín, Burkina Faso, Ecuador, Egipto, Georgia, Kenia, Tanzania, Tailandia, Yemen y Zambia
- OIT
- ACNUR

C *Acciones*

En cada país en donde se aplica el SPCP, las acciones incluyen:

- Un análisis completo, usando una herramienta específicamente diseñada para ese propósito, de los vacíos en la protección y las consecuencias de las necesidades que quedan insatisfechas.
- Consultas nacionales con los gobiernos, socios internacionales y nacionales y personas de interés del ACNUR, para discutir los vacíos identificados y recomendar medidas para remediarlos.
- Desarrollo colaborativo de un plan de acción multianual con proyectos específicos para mejorar la capacidad legal y administrativa, ampliar la seguridad, garantizar que se satisfagan las necesidades básicas y que haya acceso a los servicios esenciales, ampliar las oportunidades de medios de subsistencia y facilitar soluciones para los años por venir,
- Movilización de recursos.

D *Evaluación*

El SPCP ha contribuido a mejorar la protección de los solicitantes de asilo y los refugiados en los 12 países. Sus características principales se deben incorporar en la Evaluación de las Necesidades Globales del ACNUR, una iniciativa que se dirige a ubicar todas las necesidades de los refugiados y las personas de interés del ACNUR y a determinar con los asociados las intervenciones y los presupuestos necesarios para enfrentar esas necesidades.

El SPCP requiere de suficiente apoyo financiero, técnico y operacional. Para desarrollar y ejecutar el proyecto también es clave la coordinación eficaz y la participación de todos los actores, incluyendo los Estados, los socios internacionales y nacionales y los donantes.

E *Más información*

Más información acerca del SPCP como metodología y el contenido y resultado de sus proyectos por país, disponible en inglés en: *http://www.unhcr.org/pages/4a27cdfe6.html*.

PROYECTO DE ESTABILIZACIÓN DE LA POBLACIÓN, ACNUR INDONESIA, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

En 2006, gran cantidad de solicitantes de asilo y refugiados reconocidos por el ACNUR se trasladaron de Indonesia a Australia, donde presentaron una solicitud de asilo. Una de las razones de este movimiento fue la falta de capacidad del ACNUR en Indonesia para examinar todas las solicitudes de asilo y brindar adecuada protección a los solicitantes de asilo, dado que el número de llegadas se multiplicó por seis entre 2004 y 2006.

Con la colaboración entre la Oficina del ACNUR en Indonesia y el gobierno de Australia, se lanzó un proyecto para ampliar la capacidad de la Oficina con el propósito de examinar las solicitudes de asilo.

B *Actores*

- Gobierno de Australia
- Oficina del ACNUR en Indonesia

C *Acciones*

- Mejoramiento del procedimiento de registro de los solicitantes de asilo en varios lugares de Indonesia.
- Mejoramiento del procedimiento de determinación de la condición de refugiado.
- Reducción del retraso en el procedimiento de RSD.
- Reducción de los tiempos de tramitación de los casos para reasentamiento;
- Mejoramiento de la protección que disfrutan en Indonesia, inclusive la materialización del derecho a trabajar y a la educación.

D *Evaluación*

El aumento en la capacidad de tramitación redujo el período de espera para el registro. Los procedimientos de determinación de la condición de refugiado mejoraron tanto en términos de calidad como de cantidad. Se estudió la opción del reasentamiento para quienes llevaban más tiempo.

El número de recién llegados a Indonesia, inclusive de personas en movimientos secundarios desde Malasia, siguió creciendo en 2007 debido a algunos “factores de expulsión” en los países de origen.

3 Desarrollar enfoques regionales y/o bilaterales de protección

La forma más eficiente de enfrentar los movimientos secundarios es mediante la cooperación interestatal. Ayudar a los países de primer asilo a establecer capacidades de protección significativas es un aspecto importante de esa cooperación. Sin embargo, los acontecimientos en algunas regiones, como Europa occidental y central, demuestran que la mayor cooperación, sobre todo entre países con normas similares de protección, puede ayudar a reducir los movimientos secundarios. Las normas de protección armonizadas, de conformidad con el derecho internacional, una distribución clara y justa de las responsabilidades para examinar las solicitudes de asilo y para reconocer el asilo, y readmisión y devolución al primer país de asilo de las personas que hicieron movimientos secundarios pueden formar parte en conjunto de un enfoque regional integral de protección.

EL SISTEMA EUROPEO COMÚN DE ASILO Y EL REGLAMENTO DE DUBLÍN II, EUROPA, 2003

A *Antecedentes y fundamentos*

La Unión Europea (UE) actualmente se compone de 27 Estados miembros. En vista del flujo de personas que buscan protección internacional y la abolición de la mayoría de las fronteras internas entre los Estados miembros de la UE, ésta se esfuerza por desarrollar y aplicar un Sistema de Asilo Común Europeo (CEAS). Esto implica la armonización de las leyes y las políticas de asilo y el acuerdo sobre la asignación de responsabilidades para el examen de las solicitudes de asilo.

B *Actores*

- Estados miembros de la UE
- Noruega, Islandia y Suiza (para el sistema de Dublín II)

C *Acciones*

- Se han adoptado normas mínimas sobre protección temporal en situaciones de flujos masivos, condiciones de recepción para los solicitantes de asilo, procedimientos de asilo, criterios para reconocer la condición de refugiado y protección subsidiaria y sobre el trato a las personas a quienes se les ha concedido protección.
- Todos los Estados miembros tuvieron que garantizar que su legislación nacional estuviera de conformidad con las normas mínimas de la UE.
- Se creó un fondo específico para apoyar las buenas prácticas en el terreno de la protección del refugiado en los Estados miembros de la UE y para aplicar las normas acordadas;
- Entre los instrumentos de asilo adoptados está el **Reglamento de Dublín II**[2]. Éste determina qué Estado es responsable de examinar una solicitud de asilo e incluye las siguientes salvaguardas:
  - **Obligación de examinar:** El Estado que se identifique como responsable deberá examinar la solicitud de asilo (artículo 3(1)).
  - **Cláusula de soberanía:** Le permite a los Estados participantes asumir la responsabilidad de una solicitud presentada en su territorio, independientemente de los criterios establecidos en el artículo 3(2). Esta disposición discrecional se puede usar para evitar traslados que serían contrarios a los intereses del solicitante de asilo.
  - **Cláusula humanitaria:** Le permite a los Estados miembros asumir la responsabilidad, por razones humanitarias, de una solicitud de asilo presentada fuera de su territorio, independientemente de los criterios establecidos en el artículo 20.
  - **Unidad familiar:** Contiene varias disposiciones para garantizar la unidad familiar (artículos 6-8).
  - **Procedimientos:** Establece procedimientos detallados y plazos para determinar la responsabilidad y trasladar a los solicitantes de asilo al Estado responsable e impone penalidades si no se cumplen los plazos (artículos 16-20).

D *Evaluación*

Los instrumentos del Sistema de Asilo Común Europeo han hecho avanzar el derecho internacional del refugiado de manera importante y han ayudado a mejorar las normas de protección en varios Estados miembros de la UE y a eliminar los incentivos para los movimientos secundarios. No obstante, las prácticas de protección todavía difieren de manera significativa. La UE está trabajando para reducir esas discrepancias mediante la cooperación práctica entre los Estados miembros y para aclarar y mejorar las normas legislativas.

Esto es de especial importancia porque el Reglamento de Dublín está basado en la premisa de que los solicitantes de asilo tienen las mismas perspectivas de encontrar protección en todos los Estados participantes.

E *Más información*

Reglamento (CE) No 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro

[2] Reglamento (CE) No 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país. Disponible en: *http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2003:050:0001:0010:ES:PDF*

responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país, Anexo 4.

ACNUR, El Reglamento de Dublín II, documento de discusión del ACNUR, abril de 2006, no disponible en español, Anexo 5.

Información sobre el CEAS disponible en: *http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4a0d6a6710&query=Dublin%20II%20discussion%20paper*.

Comentarios del ACNUR sobre la legislación y política de la EU disponible en: *http://www.unhcr.org/pages/4a0d667c6.html*.

La operación Sangatte. Véase Capítulo V.

4 Apoyar y monitorear la readmisión en su primer país de asilo de quienes vienen de movimientos secundarios

El regreso y la readmisión de los solicitantes de asilo al primer país asilo puede originar una serie de preocupaciones de protección, en especial si los acuerdos de readmisión firmados entre los países de destino y los países de primer asilo no contienen salvaguardas de protección adecuadas. La readmisión y devolución de los solicitantes de asilo a "terceros países seguros" puede ser muy problemática si los sistemas de asilo de esas naciones no están funcionando a cabalidad. El monitoreo y la cooperación transfronterizas pueden ayudar a identificar dichas preocupaciones, ayudar a los Estados a enfrentarlas y garantizar que los solicitantes de asilo sean referidos de forma correcta a los sistemas de asilo y se les conceda protección.

LA COOPERACIÓN Y EL MONITOREO TRANSFRONTERIZOS ENTRE ACTORES HUMANITARIOS DE VARIOS PAÍSES DE EUROPA CENTRAL, 2005

A *Antecedentes y fundamentos*

En 2005, ECRE y el ACNUR apoyaron a las ONG en el desarrollo de un mecanismo para darle seguimiento a las prácticas de readmisión a lo largo de la frontera de Ucrania y sus vecinos de la Unión Europea.

Se efectuaron reuniones transfronterizas y se preparó y usó un formulario de seguimiento. A las ONG les preocupaba que los solicitantes de asilo no hubieran tenido acceso al territorio y/o al procedimiento de asilo en los países vecinos. Esperaban que identificar a las personas que habían intentado buscar asilo antes de ser devueltas a Ucrania les ayudaría al ACNUR, ECRE y las ONG a abogar por ellos ante las autoridades.

En vista de la planeada aplicación del acuerdo de readmisión entre la UE y Ucrania, y la existencia de acuerdos de readmisión bilaterales vigentes, el ACNUR, ECRE y las ONG se reunieron de nuevo en 2008 para discutir los desafíos de protección que se plantean en el contexto de la devolución y la readmisión de nacionales de terceros países a los Estados fronterizos de la UE, y cómo se pueden abordar mejor por medio de mayor cooperación transfronteriza.

B *Actores*

- ECRE
- Las ONG asociadas en Bielorrusia, Hungría, Moldavia y Polonia, Rumania, Eslovaquia y Ucrania
- ACNUR

C *Acciones*

- Mejoramiento de la red transfronteriza para aumentar el monitoreo de la readmisión y la devolución, para garantizar acceso a la protección en casos individuales y obtener información general acerca del proceso de devolución y readmisión.
- Adopción de un protocolo para compartir información. Éste ofrece orientación sobre el tipo, formato y modalidades de información que se puede compartir en el monitoreo de las fronteras.
- Acuerdo sobre la revisión y uso mejorado de un "formulario de entrevista de readmisión" para recoger e intercambiar información e intervenir en casos individuales.

D *Evaluación*

El proyecto ayudó a crear consciencia entre las ONG asociadas acerca de la situación de protección en ambos lados de la frontera. También facilitó el intercambio de información a través de procedimientos formales y mejoró las estrategias de intervención de protección en casos individuales. Ambos lados tienen ahora más información para usar en su trabajo con las autoridades de frontera y más facilidad para monitorear e informar sobre el desarrollo y las tendencias en materia de readmisión.

E *Más información*

Protocolo de intercambio de información, no disponible en español, Anexo 6.

Formulario de entrevista de readmisión, no disponible en español, Anexo 7.

REFUGIADOS ERITREOS DEVUELTOS A ETIOPÍA DESDE EGIPTO - MONITOREO DE READMISIÓN Y CAMPAÑAS DE INFORMACIÓN, 2008

A *Antecedentes y fundamentos*

Algunos eritreos reconocidos como refugiados en Etiopía se trasladaron hacia Sudán y/o Yemen en busca de una vida mejor, usando las mismas rutas que los migrantes que se dirigen al Medio Oriente y a Europa.

Entre octubre de 2008 y marzo de 2009, las autoridades egipcias, en virtud de un acuerdo con el gobierno de Etiopía, devolvieron a 380 refugiados, la mayoría de Eritrea, a Etiopía.

B *Actores*

- Gobierno de Etiopía (ARRA)
- OIM
- ACNUR

C *Acciones*

El ACNUR le dio seguimiento al proceso de readmisión y reintegración de retornados en Etiopía, gracias a la información suministrada por el propio gobierno de Etiopía. El ACNUR tuvo completo acceso a los retornados, le dio seguimiento a sus condiciones, reinstauración de la asistencia y protección en un campamento de refugiados en la parte norte del país para aquellos que optaron por esta solución.

En 2009, el ACNUR está planeando capitalizar la experiencia de los retornados (que muchas veces les pagan a los traficantes grandes sumas de dinero para terminar siendo detenidos en los países de tránsito antes de ser devueltos a su primer país de asilo) para reforzar las campañas de información sobre los peligros de los movimientos secundarios. El ACNUR, en cooperación con el gobierno de Etiopía y la OIM, está

planeando recaudar fondos para un proyecto que se concentraría en las siguientes actividades:

- Fortalecer las campañas de sensibilización y concienciación (programas de radio, conversaciones en las comunidades) para frenar los movimientos secundarios de refugiados de Eritrea que viven en campamentos de refugiados en Etiopía, mediante una mayor participación de los retornados dispuestos a compartir sus experiencias.
- Ofrecer apoyo psicosocial a los retornados que han sobrevivido a múltiples traumas y abusos.

El ACNUR, la OIM y el ARRA se asegurarán de que los refugiados no corran riesgos cuando sirvan de testigos al aire o en los campamentos.

D *Evaluación*

Ninguno de los retornados ha informado de problemas con las autoridades etíopes. El ACNUR mantiene contactos periódicos con el gobierno etíope que le proporciona a la Oficina información regular sobre las nuevas llegadas de retornados. El ACNUR también ha podido dar seguimiento al proceso de readmisión sin ninguna dificultad.

El establecimiento de un mecanismo de observación independiente para monitorear la readmisión en Ucrania y en Moldavia. La OIM comenzó un proyecto de dos años en abril de 2009, para apoyar y monitorear el proceso de readmisión en Moldavia y en Ucrania. También se propone garantizar que se respete el principio de no devolución en el proceso de readmisión, que se identifique a los solicitantes de asilo y que estos reciban alguna asesoría y consejo legal inicial. El proyecto también implica establecer un mecanismo independiente de observación (un equipo de monitoreo conjunto de la OIM, ACNUR, las ONG y la UE). El proyecto cubrirá algunas instalaciones de guardias de frontera a lo largo de la frontera oeste de Ucrania, el aeropuerto de Kiev, dos centros de detención de migrantes en Ucrania y uno en Moldavia.

Monitoreo de aplicación del Acuerdo de Tercer País Seguro firmado entre EE.UU. y Canadá. Véase Capítulo III.

Ayuda del ACNUR disponible

Con respecto a sus propias operaciones, el ACNUR:

- Identifica y elimina las disparidades en los servicios de asistencia y protección que la Oficina ofrece en diferentes países, sobre todo con respecto a casos similares. El ACNUR pretende alcanzar:
  - ❍ Mayor consistencia en los períodos de espera para el acceso al registro y la determinación de la condición de refugiado;
  - ❍ Tasas de reconocimiento armonizadas para grupos similares de solicitantes de asilo;
  - ❍ Igual acceso a soluciones duraderas similares para refugiados en la misma situación o en situaciones comparables en diferentes países de primer asilo.

El ACNUR también puede:

- Ayudar a los países de primer asilo a aumentar sus capacidades de protección;
- Llamar la atención sobre las discrepancias en las prácticas de asilo;
- Apoyar a los gobiernos en el establecimiento de enfoques regionales de protección acordes con las normas internacionales;
- Facilitar el regreso a los países de primer asilo;
- Dar seguimiento o iniciar el seguimiento de la readmisión y el regreso a los países de primer asilo.

Lista de anexos y referencias seleccionadas

Anexos

Anexo 1: Joelle Moret, Simone Baglioni, Denise Efionayi-Mäde, El camino de los refugiados somalíes en el exilio, 2006, no disponible en español.

Anexo 2: ACNUR Mauritania, Informe provisional sobre los movimientos secundarios de los flujos migratorios mixtos de los recién llegados a Mauritania, marzo de 2007, no disponible en español.

Anexo 3: Munteanu, A., "Movimiento secundario en Rumanía: El nexo entre migración y asilo", Nuevos temas en investigación de refugiados, Documento de investigación No. 148, diciembre de 2007, no disponible en español.

Anexo 4: Reglamento (CE) No 343/2003 del Consejo de 18 de febrero de 2003 por el que se establecen los criterios y mecanismos de determinación del Estado miembro responsable del examen de una solicitud de asilo presentada en uno de los Estados miembros por un nacional de un tercer país.

Anexo 5: ACNUR, El Reglamento de Dublín II, documento de discusión del ACNUR, abril de 2006, no disponible en español.

Anexo 6: ACNUR, Protocolo de intercambio de información, 9 de octubre de 2008, no disponible en español.

Anexo 7: Formulario de entrevista de readmisión, no disponible en español.

Referencias seleccionadas

ACNUR, Conclusión No. 58 (XL) del Comité Ejecutivo sobre el problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección, 1989.

ACNUR, El concepto de "protección efectiva" en el contexto de los movimientos secundarios de refugiados y solicitantes de asilo: Resumen de las conclusiones de la Mesa Redonda de Expertos en Lisboa (Mesa Redonda de Expertos Lisboa, 9-10 de diciembre de 2002), febrero de 2003.

ACNUR, Movimientos secundarios de refugiados y el retorno de solicitantes de asilo a terceros países: El significado de la protección efectiva, febrero de 2003, PPLAS/2003/01, no disponible en español.

ACNUR, Grupo Central de la Convención Plus para abordar los movimientos secundarios irregulares de los refugiados y los solicitantes de asilo: Declaración conjunta de los co-presidentes, 8 de noviembre de 2005, FORUM/2005/7, no disponible en español.

Arreglos para el retorno de personas que no son refugiadas y opciones migratorias alternas

9

Contenido

1 El retorno

1.1 Respetar el principio de no devolución en el proceso de retorno y garantizar un regreso con seguridad y dignidad

Ejemplos prácticos

- Evaluación de riesgos previa a la devolución (PRRA), Canadá
- Proteger a los refugiados contra la deportación, Argelia
- Capacitación de la Policía Nacional para operaciones de retorno en Dinamarca y los Estados miembros de la UE

1.2 Promover y ayudar en el retorno voluntario y sostenible

Ejemplos prácticos

- Sesiones motivacionales de asesoramiento, Suecia
- Proyecto de información sobre el país de retorno (CRI)
- Programas de retorno voluntario asistido de la OIM
- ACNUR/IOPCR: Asistiendo al regreso voluntario desde Libia
- Hacia una gestión integrada del retorno: gestión de casos en cadena, Alemania, Países Bajos, Suecia

1.3 Retorno de personas con necesidades específicas

Ejemplos prácticos

- Directrices regionales para la repatriación de niños víctimas de trata, América Central (véase Capítulo VI)
- Protocolo Nacional sobre la repatriación de niños y adolescentes víctimas de la trata de personas, Costa Rica (véase Capítulo VI)

1.4 Cooperación entre el país de acogida y el país de origen

Ejemplos prácticos

- La Iniciativa de Grupos Temáticos de la OIM entre países de Europa occidental y el sur del Cáucaso
- Acuerdo entre Suiza y Sri Lanka sobre el retorno solicitantes de asilo rechazados

1.5 Monitoreo posterior al retorno

Ejemplo práctico

- Monitoreo de los retornos forzados en el aeropuerto de Kosovo

2 Opciones de migración (inclusive la regularización) como alternativas al retorno

Ejemplo práctico

- Programa de regularización temporal, Tailandia
- Comisiones de casos extremos, Alemania
- Programas de regularización en Europa (referencia a informes)
- Protocolos sobre la libertad de circulación de CEDEAO véase Capítulo VII)

Un sistema funcional de gestión de la migración ofrece soluciones para las personas que no son refugiadas. Este grupo incluye a las personas que se determine que no tienen necesidad de protección internacional ni razones imperativas de carácter humanitario para permanecer en un país ("solicitantes de asilo rechazados") así como a las personas que nunca buscaron asilo. Las políticas y prácticas eficaces de retorno dirigidas a los no son refugiadas son esenciales, entre otras cosas, para mantener la credibilidad de los sistemas de asilo. Demostrar que la entrada no autorizada no es una puerta trasera de la migración regular puede persuadir a la migración irregular y reducir los incentivos para el tráfico y la trata de personas.

El Plan de los 10 Puntos sugiere dos opciones para las personas que no son refugiadas: regreso al país de origen o acceso a otras opciones de migración legal, es decir, regularización o migración legal hacia otro país. Dado que la última opción por lo general solamente estaría al alcance de personas con un determinado perfil o en circunstancias específicas, este Capítulo se concentra en el regreso. Sin embargo, también ofrece algunos ejemplos prácticos de opciones de migración alternas.

La sostenibilidad del retorno se garantiza mejor si las personas que no tienen derecho a permanecer en el país de acogida, regresan voluntariamente. El retorno voluntario garantiza que se hará de manera segura y digna y que también será rentable para el Estado que hace la devolución. Muchos países han desarrollado buenas prácticas para alentar y apoyar el regreso voluntario y sostenible; otros han establecido iniciativas para garantizar que durante el proceso de retorno se atiendan las necesidades específicas de grupos vulnerables, tales como los menores separados.

La Organización Internacional para las Migraciones (OIM) es un actor de particular importancia con respecto al regreso voluntario de las personas que no son refugiadas. La OIM ha asistido a muchos gobiernos en la creación de programas específicos de retorno y ha ayudado a regresar a casa a una gran cantidad de personas que no son refugiadas.

Aunque es necesario hacer consideraciones separadas al repatriar refugiados (véase Capítulo VII) o al retornar a refugiados y solicitantes de asilo a un primer país de asilo (véase Capítulo VIII), algunos aspectos generales de gestión del retorno se aplican a todos los movimientos de retorno. Las propuestas presentadas en este capítulo, por lo tanto, también pueden ser importantes para estos temas.

1 Retorno

1.1 *Respetar el principio de no devolución en el proceso de retorno y garantizar un regreso con seguridad y dignidad*

Las personas no deben ser forzadas a regresar a situaciones donde estén en riesgo sus derechos humanos. El procedimiento de asilo es el que principalmente garantiza que el proceso de retorno cumpla con el principio de no devolución. No obstante, puede que algunas personas que estén en el proceso de retorno no hayan sido canalizadas por un procedimiento de asilo. Incluso si lo fueron, pueden surgir nuevos riesgos *sur place*. Es importante evaluar esos nuevos riesgos, ya sea refiriendo a esas personas al procedimiento de asilo o a uno distinto, como en el siguiente ejemplo. Las preocupaciones de que algunas personas puedan abusar de dicho proceso se pueden enfrentar mediante el establecimiento de mecanismos apropiados en el procedimiento de asilo (véase Capítulo VI).

Los derechos y la dignidad humana de las personas devueltas también pueden estar en riesgo durante el proceso de retorno, sobre todo en el caso de los retornos forzados. Directrices específicas y capacitación para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley pueden proporcionarles a los oficiales responsables el marco necesario y las herramientas apropiadas para manejar situaciones difíciles, de forma que se respeten los derechos y la dignidad de las personas devueltas.

EVALUACIÓN DE RIESGOS PREVIA A LA DEPORTACIÓN (PRRA), CANADÁ, 2001

A *Antecedentes y fundamentos*

En Canadá, las personas sujetas a una orden de deportación pueden solicitar una evaluación de riesgos previa a la deportación. Se puede emitir una orden de deportacón para los solicitantes de asilo rechazados, los inmigrantes indocumentados o personas despojadas de la residencia permanente.

B *Actor*

- Ciudadanía e Inmigración de Canadá (CIC, por sus siglas en inglés)

C *Acciones*

- Todas las personas sujetas a una orden de deportación, incluso los solicitantes de asilo rechazados que temen persecución al regresar, pueden solicitar la PRRA ante Ciudadanía e Inmigración de Canadá.
- La evaluación de riesgos previa a la deportación examinará: el riesgo de persecución según lo define la Convención de 1951; el riesgo de tortura y de muerte o el riesgo de ser sometido a trato cruel e inusual o castigo. Los solicitantes de asilo rechazados que pidan una PRRA solamente pueden presentar pruebas que hayan surgido después de su audiencia para apoyar su solicitud de asilo.
- Las personas que solicitan por primera vez la PRRA no son deportadas antes de que se complete la evaluación de los riesgos. Las personas que hayan solicitado la PRRA repetidamente pueden ser deportadas antes de que se haya llegado a una determinación, pero tienen derecho a una visa para regresar a Canadá si se les concede una determinación positiva a la solicitud.
- Si CIC considera que el solicitante está en riesgo, la persona tiene derecho al estatuto de “persona protegida” y, en la mayoría de las circunstancias, eventualmente puede solicitar la residencia permanente. En casos en que la persona es excluible en virtud del artículo 1(F) de la Convención sobre los Refugiados o por razones de seguridad o delitos graves, una decisión positiva da como resultado la suspensión de la deportación.
- Si el oficial de inmigración no encuentra que la persona corra peligro, queda sujeta a deportación. En tales casos la persona puede presentar una apelación ante la Corte Federal para una revisión judicial.

D *Actualización*

La PRRA, de la que se encarga una entidad de gobierno diferente a la responsable del proceso de devolución, es una importante salvaguarda procesal en el procedimiento de retorno que garantiza que éste no tenga como consecuencia graves violaciones de los derechos humanos. No obstante, la tasa de aceptación es muy baja (por debajo del 5%). Por otra parte, la PRRA ha sido usada como argumento contra la necesidad de establecer procedimientos de apelación adecuados.

E *Más información*

Se encuentra más información sobre la PRRA en: *www.cic.gc.ca* .

Nota: En muchos países europeos se efectúan evaluaciones de riesgo similares caso por caso, de manera menos formal.

PROTEGER A LOS REFUGIADOS CONTRA LA DEPORTACIÓN Y LA DEVOLUCIÓN, ARGELIA, 2008

A *Antecedentes y fundamentos*

El gobierno de Argelia aún no ha establecido un procedimiento de asilo totalmente funcional; el ACNUR emprende la determinación de la condición de refugiado bajo su mandato. Sin embargo, a menudo la policía hace caso omiso de los certificados de refugiado que expide el ACNUR y considera a sus titulares como migrantes ilegales y con sujeción a la detención y la deportación. El ACNUR ha desarrollado un proyecto para proteger de la deportación y la devolución a los refugiados detenidos.

B *Actores*

- Abogados privados
- ACNUR

C *Acciones*

El proyecto tiene tres líneas de acción:

- Estableció una línea telefónica directa (24 horas al día, siete días de la semana) a través de la cual se puede contactar a los oficiales de protección en caso de arresto, de deportación inminente y si hay que tratar asuntos urgentes de protección. El número de línea directa se les comunica a todas las personas de interés en la entrevista de registro con ACNUR. También se han distribuido ampliamente folletos entre las personas de interés que incluyen información acerca de la línea directa.
- Contratación y capacitación de abogados que intervienen ante los jueces en nombre del ACNUR para detener la deportación. Hasta la fecha, la Oficina ha firmado acuerdos con tres abogados en la capital y en la parte oriental de Argelia;
- Contactar a jueces (intervenciones del abogado) y agentes de policía (intervención directa del ACNUR) a fin de informarles sobre el estado de las personas que se encuentren bajo su mandato y para explicar los principios fundamentales de la protección internacional.

D *Evaluación*

Las intervenciones del ACNUR y sus abogados han conseguido liberar cada vez a un número creciente de personas de interés, detenidas por la policía o que están a la espera de decisiones de los tribunales. Cada vez más a menudo, los oficiales de policía y los jueces se ponen directamente en contacto con el ACNUR para confirmar la identidad y la situación de las personas de interés.

Esas actividades le han ayudado al ACNUR a conocer a la mayoría, si no todos, de los casos de arresto y detención. En consecuencia, la Oficina ha sido capaz de reaccionar de manera oportuna y dar seguimiento con las autoridades.

Este proyecto incluye elementos de fortalecimiento institucional y promoción del derecho de los refugiados. La Oficina ha llegado a un gran número de agentes de policía y jueces con esta labor de concienciación acerca de los refugiados, del derecho de asilo y de las obligaciones internacionales de Argelia a ese respecto.

Este proyecto también ha reforzado la protección de las personas de interés del ACNUR en Argelia, ya que están disminuyendo los casos de detención y deportación por razones de migración ilegal.

La falta de recursos humanos en la Oficina del ACNUR en Argelia así como la falta de fondos para desarrollar una red de abogados a lo largo de Argelia son retos claves. En diversas partes del país ocurren detenciones periódicamente; algunas situaciones requieren misiones al terreno, mientras que la situación de seguridad en algunas zonas hace imposible la libre circulación del personal.

CAPACITACIÓN DE LA POLICÍA NACIONAL PARA OPERACIONES DE RETORNO EN DINAMARCA Y ESTADOS MIEMBROS DE LA UE, 2008 – 2009

A *Antecedentes y fundamentos*

El Consejo Danés para Refugiados, junto con el gobierno y las ONG asociadas, han desarrollado un proyecto de capacitación que pretende mejorar el entendimiento entre las autoridades europeas sobre mejores prácticas en las operaciones de retorno; las directrices y normas internacionales; comunicación y confianza entre autoridades y retornados, y coordinación entre autoridades de los países de acogida y los actores en los países de retorno. El proyecto también pretende desarrollar procedimientos y normas que sean eficientes e inclusivas tanto de derechos nacionales como internacionales.

B *Actores*

- Policía Nacional Danesa
- Consejo Danés para Refugiados (DRC)
- Consejo Holandés para Refugiados
- ECRE
- FRONTEX
- ACNUR

C *Acciones*

Desarrollo del programa de capacitación y la capacitación de autoridades danesas:

- Los oficiales recibirán capacitación en un plan de estudios que incluye derechos nacionales e internacionales de los retornados, mejores prácticas y normas para la aplicación práctica de las operaciones de retorno, condiciones y necesidades especiales de los retornados;
- El programa de estudios se desarrollará en cooperación con el Consejo Danés para Refugiados, la Policía Nacional Danesa, socios europeos así como los asociados en los países de retorno y los retornados;
- Dos expertos llevarán a cabo la “capacitación de capacitadores” (ToT) sobre cuestiones de retorno;

- A esa capacitación le seguirá, seis meses más tarde, un período de sesiones de reevaluación.

Desarrollo de materiales de capacitación y difusión en los Estados miembros de la UE:

- Basado en el programa y la experiencia práctica de la capacitación, se desarrollará un conjunto de materiales didácticos internacionales.
- Los materiales de capacitación y un informe sobre las mejores prácticas en la preparación y ejecución de las operaciones de retorno se distribuirán a todas las autoridades de los Estados miembros participantes en operaciones de retorno y a las organizaciones de la sociedad civil seleccionadas.
- En la reunión general bianual de ECRE se convocará a un seminario con presentaciones del concepto del proyecto y resultados de las organizaciones no gubernamentales en todos los Estados miembros de la UE.

D *Evaluación*

El proyecto aborda la necesidad de desarrollar la capacidad de las autoridades para preparar y ejecutar las operaciones de retorno. En términos generales, busca mejorar las prácticas de retorno y crear mejores condiciones para regresos sostenibles. El proyecto todavía se está llevando a cabo y aún no ha sido evaluado.

E *Más información*

Disponible en el sitio *web* del DRC: *www.drc.dk*.

1.2 *Promover y ayudar en el retorno voluntario y sostenible*

El retorno voluntario puede promoverse y apoyarse de muchas maneras, incluyendo:

El establecimiento de un sistema de referencia a entidades y actores que ayudan con el regreso voluntario. Esto exige que el gobierno y los actores no gubernamentales que trabajan en otras partes del sistema de migración, tales como el sistema de asilo, sean conscientes y tengan información sobre el apoyo disponible para el retorno voluntario. También requiere que entidades y organismos específicos estén disponibles para que se les puedan remitir los potenciales retornados.

En Bielorrusia, las ONG que se ocupan de cuestiones de asilo y la OIM desarrollaron un sistema de referencia de casos para el procesamiento de las personas que desean regresar en el marco del proyecto de Retorno Voluntario Asistido de la OIM.

Asesoría para garantizar que las personas estén debidamente informadas acerca de sus opciones, la situación en el país de origen y el apoyo disponible que permita hacer una elección informada. Dicha asesoría se podría ofrecer en las diferentes etapas: a su llegada, durante el asilo u otros procedimientos y después de que se haya emitido una orden de devolución.

SISTEMA DE MIGRACIÓN SUECO - SESIONES DE ASESORAMIENTO MOTIVACIONALES

A *Antecedentes y fundamentos*

La Junta de Migración de Suecia es responsable de tomar decisiones sobre cuestiones de migración, asilo, repatriación y ciudadanía. Para los casos de asilo, la Junta asigna a cada solicitante de asilo un trabajador de casos que se encarga de hacer

las referencias para la atención médica, asesoría jurídica y otros servicios una vez presentada la solicitud. El objetivo de los períodos de sesiones de "asesoramiento motivacional" que ofrecen esos funcionarios es preparar a los solicitantes de asilo para todos los posibles resultados de su solicitud de asilo, sobre todo para la eventualidad del retorno. Las sesiones de asesoramiento también les permiten a los funcionarios identificar a las personas que pueden tener probabilidades de huir en caso de que se rechace su solicitud y, por lo tanto, que las autoridades sean capaces de tomar las medidas adecuadas para impedirlo.

B *Actores*

- Los solicitantes de asilo
- Las ONG
- La Junta de Migración de Suecia

C *Acciones*

Los períodos de sesiones de asesoramiento motivacionales les brindan a los solicitantes de asilo información sobre las tres posibles opciones disponibles si se rechazara su solicitud:

- Pueden optar por regresar por su cuenta a su país de origen y asumir la responsabilidad de hacer todos los arreglos necesarios. Para un determinado número de países, la Junta proporcionará fondos para costear el viaje y la asistencia para la reintegración.
- Pueden ser entregados a la policía y mantenidos bajo custodia. Esto puede ocurrir en las siguientes circunstancias:
  - ❍ Cuando la persona ya ha huido, cometido un delito o en otras circunstancias en las cuales la Junta decida que se deberán emplear medidas coercitivas, y
  - ❍ Cuando los funcionarios evalúan que los solicitantes de asilo rechazados están en riesgo de fuga.

D *Evaluación*

Las sesiones de asesoramiento motivacionales han aumentado el número de solicitantes de asilo rechazados que escogen regresar a su país de origen, en parte porque están conscientes de las opciones a las que se enfrentan y en parte porque perciben que los regresos voluntarios asistidos constituyen una forma más digna de volver que una deportación.

E *Más información*

Más información sobre la Junta de Migración de Suecia y las sesiones de asesoramiento motivacionales está disponible en el sitio *web* público de la Junta de Migración: *http://www.migrationsverket.se/english.html*.

Información sobre el país de origen: la información actualizada sobre las condiciones en el país de origen ayuda a las personas a prepararse para su regreso y planear la reintegración. Aunque esta información pueda ayudar a identificar qué grupos pudieran estar amenazados por la persecución o violaciones de derechos humanos al regresar, también puede incluir información sobre las condiciones socio-económicas del país.

PROYECTO DE INFORMACIÓN SOBRE EL PAÍS DE RETORNO - 2008

A *Antecedentes y fundamentos*

El proyecto europeo de información sobre el país de retorno (CRI) reúne una red de ONG que recolecta y transfiere información sobre las posibilidades de reinserción para las personas por ser devueltas a sus países de origen.

B *Actores*

Estas son las ONG que participan en la recopilación de información:

- Asociación Comisión Católica Española de Migración (ACCEM), España
- Caritas International, Bélgica
- *Consiglio Italiano per i Rifugiati*, Italia
- *Coordination et Initiatives pour les Réfugiés et Etrangers* (CIRE), Bélgica
- *Dansk Flygtningehjaelp* (DRC), Dinamarca
- *Vluchtelingenwerk Vlaanderen*, Bélgica

C *Acciones*

El proyecto permite que la información sea accesible a través de los informes de los países, hojas informativas y presentaciones sobre el país y también proporciona un servicio único de asistencia para las personas que desean hacer consultas concretas.

El proyecto brinda información sobre las siguientes cuestiones:

- ***Acceso territorial:*** ¿tiene el individuo acceso al país de origen?
- ***Seguridad personal:*** ¿tiene el individuo acceso seguro a su región y estará protegido de los riesgos para su seguridad física?
- ***Oportunidades de reintegración con respecto a la vivienda, empleo, seguridad social, salud, educación:*** ¿será capaz el individuo de encontrar alojamiento duradero correspondiente a las normas locales y será capaz de asegurar los medios de subsistencia de su familia y condiciones de vida correspondientes a las normas locales?

D *Evaluación*

El proyecto es innovador porque proporciona información detallada sobre el país de origen con un enfoque sobre las posibilidades de reinserción y los riesgos de la seguridad local.

La información facilitada se extrae de una amplia variedad de fuentes, que van desde la general a la investigación aplicada (artículos académicos para estudios empíricos) y desde una variedad de actores (nacionales y subnacionales en los Estados que envían y los que reciben a los deportados).

E *Más información* disponible en *http://www.cri-project.eu/*.

El **"Fondo de Información del Retorno"** de la OIM en Berna proporciona información sobre cuestiones socio-económicas en países de origen seleccionados a los actores interesados en el procesamiento de retornos desde Suiza. Más información disponible (en alemán) en: *http://www.ch.iom.int/programme/rif.html*.

La participación de los retornados en la planificación del proceso de regreso puede fomentar la confianza de un individuo en la perspectiva de volver y puede aumentar su disposición de hacerlo voluntariamente. También puede ayudar a identificar las necesidades que requieren asistencia específica.

La asistencia para la reinserción, junto con el perfil del migrante y el país específico, contribuye a la sostenibilidad del retorno. La asistencia a la reintegración puede incluir donaciones de dinero en efectivo, capacitación profesional y préstamos para el desarrollo de negocios. Pero los programas de capacitación vocacional y las subvenciones para el desarrollo de negocios o microempresas en el país de retorno son más exitosos que el dinero en efectivo adelantado en el país anfitrión. Se han logrado buenos resultados cuando se ha ofrecido asistencia a la persona y a la comunidad a la que se regresa. Los subsidios en efectivo no siempre han tenido éxito en la reinserción.

OIM: programas de Retorno de Voluntario Asistido (AVR, por sus siglas en inglés)

El Retorno Voluntario Asistido (AVR) pretende alcanzar un regreso ordenado, humano y rentable y la reinserción de los migrantes que no pueden o no quieren permanecer en los países de acogida y desean volver voluntariamente a sus países de origen. Responde a las necesidades humanitarias específicas de estos migrantes. La OIM ha puesto en práctica programas AVR desde hace tres décadas junto con contrapartes nacionales y una red de socios, tanto en países de origen como de acogida.

A los solicitantes de asilo rechazados, los migrantes en situación irregular, migrantes abandonados en tránsito, estudiantes abandonados y otras personas en circunstancias similares se les ofrece asistencia antes de la partida, transporte y ayuda posterior a la llegada. Los programas de retorno de la OIM están disponibles para todos los migrantes en situación irregular o se adaptan a las necesidades particulares de grupos concretos, incluidos los migrantes vulnerables. Normalmente, la asistencia proporciona información, referencias, la organización del viaje al lugar de origen y un apoyo limitado para la reinserción. También puede incluir perfiles de los grupos de destinatarios, información y asesoramiento a potenciales retornados, asistencia médica, recepción y asistencia a largo plazo en la reinserción en los países de origen para facilitar los regresos sostenibles. La mayoría de los programas AVR de la OIM incluyen un componente de evaluación.

En *www.iom.int* se puede encontrar más información y una visión general de los proyectos específicos por país.

Proyecto IRRICO (información sobre el retorno y la reinserción en países de origen)

Entre los programas AVR, el proyecto IRRICO ofrece un enfoque multilateral en la información para el retorno entre las misiones de la OIM en países de origen y sus homólogos europeos en apoyo a los programas de Retorno de Voluntario Asistido y de reinserción. El proyecto pretende reunir y consolidar la información sobre los países de origen, que ayudará a los trabajadores sociales y consejeros del retorno en la prestación de información fiable y actualizada a los migrantes sobre las posibilidades del regreso y la reinserción y las condiciones socioeconómicas, inclusive vivienda, salud, transporte y seguridad social.

Se puede encontrar más información sobre este proyecto en *www.iom.int/irrico*.

ASISTENCIA DEL ACNUR Y LA IOPCR EN EL REGRESO VOLUNTARIO DE PERSONAS QUE NO SON REFUGIADAS, LIBIA, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

Muchas personas que no son refugiadas y carecen de permiso de residencia permanecen varadas en Libia, corriendo el riesgo de ser detenidas por entrada y permanencia ilegal. La falta de documentos de viaje válidos o su pérdida a menudo impide que quienes están dispuestos a regresar a casa puedan hacerlo. El objetivo del proyecto es ayudar a esas personas que no son refugiadas a regresar a sus casas y apoyar a las autoridades libias y otros asociados en la realización de los retornos voluntarios de conformidad con los principios y las normas internacionales de derechos humanos.

B *Actores*

- Organización Internacional para la paz, cuidado y asistencia (IOPCR)
- ACNUR

C *Acciones*

- El ACNUR y la IOPCR efectúan misiones para identificar los perfiles en diversos centros de recepción en Libia e identificar a las personas que no necesitan protección internacional y que están dispuestas a regresar a su país de origen;

- El ACNUR establece la voluntariedad del retorno y que ninguno de los retornados tenga necesidades de protección internacional;
- La IOPCR ayuda a la expedición de documentos de viaje y visados de salida de manera oportuna y precisa, organiza el viaje y entrega las subvenciones del regreso;
- El ACNUR hace de enlace con las autoridades libias, las embajadas y los asociados a fin de facilitar y acelerar el proceso de retorno;
- En total, 500 personas han regresado (200 en 2007 y 300 en 2008), la mayoría de ellas al sur del Sudán;
- Se están desarrollando directrices y procedimientos operativos estándar.

D *Evaluación*

Encontrar soluciones para estos migrantes varados ha alentado a las autoridades libias a aceptar el Plan de Acción de los 10 Puntos del ACNUR. Además, las autoridades han concedido al ACNUR y su socio el acceso a los centros de detención y permitido prestar asistencia y protección a los detenidos. El número de deportaciones se redujo de forma significativa y se podría evitar la prisión prolongada por entrada y estancia ilegal para aquellos que regresen voluntariamente. Las autoridades locales han acordado liberar a diez detenidos por semana mientras el ACNUR tramita su retorno. Además, el retorno de las personas que no son refugiadas ha aumentado la voluntad de las autoridades locales de considerar la posibilidad de integración local de los refugiados.

HACIA UN RETORNO INTEGRADO: GESTIÓN DE CASOS EN CADENA - ALEMANIA, SUECIA Y LOS PAÍSES BAJOS, 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

El proyecto tiene por objeto garantizar la sostenibilidad de los retornos de las personas que, ya sea voluntariamente o bien por orden de deportación, deben regresar a su país de origen. Los socios que cooperan en este proyecto desean establecer cadenas de instituciones para ayudar en los regresos. Un proyecto de capacitación garantiza que los administradores de la cadena de casos tengan la capacidad necesaria y la experiencia para ayudar a los retornados.

B *Actores*

Instituciones en los países de acogida (Alemania, Suecia, los Países Bajos):

- AGEF (*Arbeitsgruppe Entwicklung und Fachkräfte im Bereich der Migration und Entwicklungszusammenarbeit*), Alemania
- COA (*Centraal Orgaan opvang asielzoekers*), los Países Bajos
- *Coming Home* (Municipalidad de Múnich, *Amt für Wohnen und Migration*), Alemania
- *Goeteborg Initiativet,* Suecia
- Fundación HIT, los Países Bajos
- Instituciones asociadas en los países de retorno seleccionados (Afganistán, Iraq, Kosovo)

C *Acciones*

- Las personas devueltas de Alemania, Suecia y los Países Bajos son canalizadas a países específicos de retorno como Afganistán, Irak y Kosovo a través de un sistema de gestión de casos basado en internet. En esos países, las oficinas regionales de la AGEF y otras proporcionan los servicios de retorno;
- Las personas reciben asesoramiento sobre sus opciones en el país de origen, incluyendo las posibilidades económicas y sociales;

- Al regresar al país de origen se les proporcionan servicios de colocación, capacitación en los lugares de trabajo y paquetes de promoción de trabajos;
- Después de que se aprueban sus planes de negocio, los retornados reciben apoyo financiero por un determinado período;
- Un proyecto de capacitación garantiza que los consejeros de las organizaciones participantes tengan la experiencia necesaria para desarrollar planes integrados de retorno.

D *Evaluación*

Los retornados reciben asistencia para su reinserción económica de parte de los proveedores de servicios especializados. Esta asistencia es útil sobre todo para quienes regresan a situaciones donde las capacidades nacionales aún no se han establecido después del conflicto. El objetivo del proyecto es empoderar a los repatriados y mejorar sus habilidades personales y profesionales lo que, a su vez, les ayudará a reinsertarse y lograr un regreso sostenible.

El proyecto se centra en los aspectos económicos de la reinserción, pero también debe tener en cuenta los aspectos sociales y psicológicos del proceso, como la discriminación contra los retornados en las comunidades receptoras.

E *Más información* disponible en *http://www.ccm-training.net/*.

1.3 *Retorno de personas con necesidades específicas*

Las personas con necesidades específicas pueden requerir determinada asistencia durante el regreso y la reinserción. Cuando el retorno se plantea en nombre del interés superior de un niño no acompañado, debe organizarse con antelación la reunificación familiar o la colocación en hogares de guarda en el país de origen. Las víctimas de trata de personas podrán necesitar más atención médica y psicológica y apoyo específico para la reinserción para garantizar que no vuelven a caer en las redes de la trata. En algunos casos, la disponibilidad de dichos acuerdos puede determinar si se le puede pedir a un individuo que regrese o no.

En América Central, se han adoptado directrices a nivel regional y nacional que garantizan que se tienen en cuenta las necesidades específicas de los niños víctimas de la trata:

- Directrices regionales para la repatriación de los niños víctimas de trata, América Central.
- Protocolo Nacional para la repatriación de los niños, niñas y adolescentes víctimas de trata de personas, Costa Rica.

Véase el Capítulo VI.

Manual de la OIM para organizar el retorno y la reinserción de personas vulnerables

El Manual fue elaborado por la OIM Berna en 2007 a petición de la Oficina Federal de Migración de Suiza para los trabajadores sociales suizos, consejeros de retorno y otros actores que colaboran con el regreso. Incluye información general sobre las migraciones y categorías de las personas vulnerables y trata algunas cuestiones prácticas relativas al regreso y la reinserción de las personas vulnerables, tales como los adultos mayores y personas con necesidades médicas, las víctimas de trata y menores no acompañados.

Más información, disponible en *http://www.ch.iom.int/fr/publikationen.html*.

1.4 *Cooperación entre el país de acogida y el país de origen*

La cooperación de un país de acogida con el de origen puede aumentar la voluntad de éste último para facilitar el regreso de sus nacionales. También ayuda a garantizar que ese regreso tenga lugar de manera ordenada y predecible. La cooperación con actores claves del gobierno y las organizaciones no gubernamentales en el país de acogida podría incluir la evaluación del impacto en el país de origen de los regresos y a proporcionar apoyo financiero. El apoyo financiero a las comunidades de retorno puede aumentar la sostenibilidad del proceso mediante el mejoramiento de las condiciones socioeconómicas de esas comunidades. Los Estados a menudo formalizan acuerdos sobre el retorno en forma de acuerdos bilaterales de readmisión. Estos a menudo se juntan con acuerdos sobre asistencia para el desarrollo y otro apoyo financiero.

Además de acuerdos bilaterales de cooperación, el regreso de las personas que no son refugiadas ha sido un tema en muchos procesos de consultas regionales (ver Capítulo I).

"INICIATIVA DE GRUPOS TEMÁTICOS" DE LA OIM ENTRE PAÍSES EN EUROPA OCCIDENTAL Y EL SUR DEL CÁUCASO, 2001

A *Antecedentes y fundamentos*

La OIM promueve un proceso regional entre los países de origen, tránsito y destino para hacer un mejor uso de los servicios de retorno voluntario asistido que ofrece a los Estados para administrar los regresos. Un ejemplo de este proceso es la "iniciativa de grupos temáticos" bilateral iniciada para países del sur del Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán y Georgia) y los de Europa occidental (Bélgica, Dinamarca, Alemania, Países Bajos, Suecia y Suiza). Esta iniciativa constituye una plataforma para reuniones consultivas entre representantes de los ministerios interesados a fin de examinar las actividades prácticas y concretas para la gestión de los regresos.

B *Actores*

- Países de origen
- Países de tránsito y destino (como se anotó anteriormente)
- OIM

C *Acciones*

La primera fase de la iniciativa de grupos temáticos comenzó en 2001 y 2002. Los fines de esta fase temprana del proceso fueron:

- Aumentar la cooperación eficaz en el retorno de los solicitantes de asilo rechazados y otras personas que se encontraban entre el flujo de las migraciones irregulares, incluso mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de fronteras del Cáucaso meridional a través de capacitación de la guardia de fronteras y asistencia técnica;
- Facilitar el retorno voluntario y la reinserción de las personas que vuelven mediante la creación de capacidad en la gestión de la migración en los países de origen; y
- Establecer mecanismos para trabajar juntos con el fin de prevenir las migraciones irregulares, incluyendo campañas de información en el Cáucaso meridional.

La nueva fase, en marcha desde 2006, centra los debates sobre la apertura de vías más regulares de migración, incluida la migración laboral en países de tránsito y de destino[1].

[1] El proyecto está financiado por el programa AENEAS de la Comisión Europea y se titula "Migración informada: un enfoque integrado para la promoción de la migración legal a través de la creación de capacidades nacionales y del diálogo interregional entre el Cáucaso meridional y la Unión Europea".

D *Evaluación*

La iniciativa del grupo temático proporciona un foro para facilitar la cooperación técnica entre las autoridades de migración en Europa y el Cáucaso meridional.

Como resultado del proyecto, cada país en el Cáucaso meridional ha establecido mecanismos especiales dentro de sus ministerios para acelerar la coordinación con sus homólogos europeos y las facilidades para difundir información y asesoramiento a los nacionales que puedan ser devueltos.

ACUERDO ENTRE SUIZA Y SRI LANKA PARA EL REGRESO DE SOLICITANTES DE ASILO RECHAZADOS, 1994 – 1996

A *Antecedentes y fundamentos*

El 11 de enero de 1994, los gobiernos de Suiza y Sri Lanka firmaron un acuerdo para el regreso a Colombo, Sri Lanka, de solicitantes de asilo rechazados en Suiza.

B *Actores*

- Gobierno de Sri Lanka
- Gobierno de Suiza
- ACNUR

C *Acciones*

El acuerdo incluye las siguientes salvaguardas de protección:

- La reiteración del principio de que el retorno tiene que tener lugar en condiciones de seguridad y dignidad;
- La oferta del gobierno suizo de dar asistencia financiera a los retornados;
- Emisión de documentos de viaje válidos para todos los retornados con antelación a la salida y documentos de residencia necesarios al regresar a Sri Lanka;
- Retorno en fases;
- Solicitud al ACNUR para que actúe como enlace entre las personas que regresan y las dos partes y para ayudar a abordar los problemas que encuentren los retornados y, a tal fin, el acuerdo para compartir información y cooperar con el ACNUR;
- Los retornados no serán obligados a volver a zonas donde aún hay minas;
- Posibilidad de que las personas que regresan residan en Sri Lanka en centros temporales administrados por la Cruz Roja del país.

D *Evaluación*

Como resultado del acuerdo se produjo un retorno sistemático y ordenado de un número manejable de individuos en lugar de llegadas repentinas y a gran escala. Ha disminuido el número de casos de los retornados mantenidos en detención a su llegada y con ello los casos de malos tratos de los retornados. Sólo un número limitado de los nacionales de Sri Lanka fue devuelto con base en el acuerdo, y de manera involuntaria. Se criticó la falta de eficacia de los mecanismos de monitoreo.

E *Más información*

Acuerdo entre Suiza y Sri Lanka sobre el retorno de los nacionales de Sri Lanka que han sido rechazados en el procedimiento de asilo de Suiza, texto no disponible en español, Anexo 1.

Más información sobre acuerdos de readmisión:

La base de datos del proyecto MIREM (Migración de vuelta al Magreb) del Instituto Universitario Europeo ofrece un inventario de los acuerdos bilaterales celebrados por cada uno de los 27 Estados miembros de la Unión Europea en la última década.

Para más información, *http://www.mirem.eu/datasets/agreements/*.

1.5 *Monitoreo posterior al retorno*

El monitoreo independiente durante la fase posterior al retorno asegura que los retornados no están sujetos a riesgos de protección a su regreso y que pueden tener acceso a los servicios de reinserción. Esto genera confianza entre los retornados y alienta el retorno voluntario. La supervisión también puede ayudar a identificar y abordar las deficiencias en el proceso de retorno.

MONITOREO EN EL AEROPUERTO DE LOS REGRESOS FORZOSOS, KOSOVO, 1999

A *Antecedentes y fundamentos*

Desde 1999 el ACNUR puso en práctica un proyecto de monitoreo de regresos forzosos en el aeropuerto internacional de Prístina, a fin de recopilar información, monitorear las tendencias del regreso forzoso y los posibles vacíos en materia de protección. El equipo de monitoreo del ACNUR en el aeropuerto sistemáticamente entrevista y registra a todos los retornados forzados pertenecientes a minorías. Las personas que necesitan más asistencia se refieren a las agencias correspondientes, y los oficiales de campo del ACNUR se encargan de supervisar la protección.

El equipo de monitorero (AMT, por sus siglas en inglés) está basado en el aeropuerto internacional de Prístina. Documenta y registra la llegada de todos los regresos forzados y los supuesto aunque estén declarados como voluntarios. El AMT mantiene estrecha cooperación con todos los actores relevantes en el aeropuerto, en particular con la Unidad de Protección de la Oficina del jefe de misión (OCM, por sus siglas en inglés) del ACNUR, para garantizar las prontas intervenciones cuando sean necesarias.

B *Actores*

- El equipo de monitoreo en el aeropuerto
- ACNUR

C *Acciones*

El equipo de monitoreo en el aeropuerto:

- Monitorea las llegadas de los retornados pertenecientes a minorías, con el fin de identificar a las personas vulnerables y miembros de minorías étnicas de preocupación, de acuerdo con el ACNUR;
- Les da seguimiento a los solicitantes de asilo que llegan al aeropuerto internacional de Prístina y avisa de inmediato la Unidad de Protección de la OCM del ACNUR, con el fin de garantizar el acceso a los procedimientos de asilo y evitar su uso indebido;
- Responde a las necesidades de mujeres y hombres vulnerables y les refiere a las autoridades y estructuras locales e internacionales correspondientes;
- Le informa a la Unidad de Protección del ACNUR sobre las entrevistas individuales y las estadísticas del retorno;
- Coordina con la Unidad de Protección del ACNUR y otros organismos en relación con personas necesitadas de albergue.

D *Evaluación*

La presencia permanente en el punto de llegada y las relaciones sólidas con funcionarios de fronteras le posibilitan al proyecto monitorear la situación en el terreno. De esta forma el equipo está en una posición única para notificar inmediatamente al ACNUR acerca de cualquier cambio en el entorno que pueda constituir una señal de problemas graves. Sin embargo, el aeropuerto de Prístina no es el único punto de entrada de regresos involuntarios y en el futuro debe plantearse alguna forma de monitoreo de otros puntos de entrada y en cruces de frontera.

En virtud de la nueva política de readmisión, los países ya no informan la etnia de los retornados, lo que le dificulta al equipo la identificación de los retornados forzosos de los grupos minoritarios, a menos que ellos mismos revelen esta información.

2 Opciones de migración (inclusive la regularización) para quienes no son refugiados

Algunas personas que no son refugiadas pueden legalizar su estancia en el país de acogida, con base en las oportunidades que brindan las leyes de migración de esos países o aprovechar las oportunidades para migrar legalmente a partir de allí a un tercer país. Esas opciones de migración generalmente sólo están abiertas a las personas con perfiles específicos, por ejemplo, a las personas con habilidades particulares que pueden llenar una determinada escasez de mano de obra y a las personas con familia u otros vínculos concretos (afiliaciones étnicas) en el país de acogida o en el tercer país. Muchos países también regularizan la estancia por razones humanitarias limitadas, como para las personas con necesidades específicas o que son incapaces de volver a su país de origen por diversas razones. Pero hay también hay ejemplos de programas de regularización más grandes de los que pueden beneficiarse todas las personas o las que cumplan ciertos requisitos. Por lo general las opciones de migración para quienes no son refugiados también están abiertas para los refugiados (véase Capítulo VII).

PROGRAMA DE REGULARIZACIÓN TEMPORAL, TAILANDIA, 2003 – 2004

A *Antecedentes y fundamentos*

Tailandia recibe una continua afluencia de inmigrantes de países vecinos. Los grandes grupos de inmigrantes proceden de Myanmar, Camboya y la República Democrática Popular Lao (PDR, por sus siglas en inglés). Desde 2003 Tailandia ha alcanzado una serie de acuerdos bilaterales y subregionales, especialmente con sus vecinos, sobre cuestiones relacionadas con la migración, incluido el empleo de trabajadores, y ha ejecutado programas de regularización.

B *Actores*

- Gobierno de Lao
- Gobierno de Myanmar
- Real Gobierno de Camboya
- Real Gobierno de Tailandia

C *Acciones*

- En 2003 Tailandia firmó memorandos de entendimiento sobre “Cooperación para el empleo” con los tres países antes mencionados con los cuales se acordó regularizar de manera temporal a los trabajadores de estos países que se encuentran ilegalmente en Tailandia. y su retorno a Camboya al término de sus servicios en Tailandia. El acuerdo también ofrece oportunidades de migración legal para personas que desean migrar a Tailandia;

- En 2004 Tailandia llevó a cabo una campaña nacional de registro de migrantes y autorizó a los migrantes de los tres países vecinos y a sus familias a permanecer y trabajar en Tailandia durante un período de tiempo fijo. Se retiene el 15 por ciento de los salarios de los trabajadores migrantes y se utiliza para financiar su retorno.

D *Evaluación*

La iniciativa ha regularizado la presencia de 1,3 millones de trabajadores migrantes registrados (las trabajadoras domésticas están excluidas de este acuerdo) que no tenían estatuto legal en Tailandia y que ahora están más protegidos por las normas laborales. Sin embargo, le permite a los empleadores conservar los documentos de viaje de los trabajadores camboyanos y requiere que sea retenido el 15% de los salarios de los trabajadores.

E *Más información*

Tailandia: Cooperación intergubernamental sobre los migrantes temporales. Nota informativa para el 13er Foro Económico de Praga, 23 – 27 de mayo de 2005, no disponible en español, Anexo 2.

También disponible en *www.osce.org/item/14679.html*.

COMISIONES DE CASOS EXTREMOS, ALEMANIA, 2004

A *Antecedentes y fundamentos*

La sección 23a de la Ley Alemana de Residencia le permite a los estados federales (*Laender*) conceder, por recomendación de una "comisión de casos extremos", un permiso de residencia a un extranjero que de lo contrario podría ser obligado a abandonar Alemania. Esta recomendación les da a las autoridades la posibilidad de revisar y posiblemente corregir la negativa a expedir un permiso de residencia. A finales de 2006, los 16 estados alemanes habían establecido esas comisiones independientes.

B *Actores*

- Autoridades de los estados federales
- Comisiones de casos extremos, compuestas por representantes de las autoridades regionales, las iglesias, asociaciones de la sociedad civil y las ONG.

C *Acciones*

- Las solicitudes para que la comisión considere un caso se pueden dirigir a cualquier miembro de ésta acompañadas de todos los documentos y hechos que podrían apoyar la solicitud de residencia permanente en Alemania, incluidos los currículos, informes médicos y el compromiso de un potencial empleador.
- El extranjero debe convencer a la comisión de casos extremos de que su salida de Alemania le representa dificultades especiales. Los criterios empleados varían, pero todas las comisiones restringen su examen a hechos relacionados con la situación del extranjero en Alemania y requieren que el solicitante no esté sujeto a una orden de extradición. Algunas comisiones excluyen a los solicitantes cuyas dificultades son resultado de situaciones que ellos mismos causaron, a las personas que acaban de entrar al país y a aquellos cuya deportación, devolución o extradición ya se había decidido desde antes de que presentara su petición. Sólo se puede presentar una vez una solicitud a la comisión.

- En promedio, las comisiones de casos extremos han tomado decisiones positivas en el 61% de todas las solicitudes individuales admisibles. Sin embargo, hay grandes diferencias en las prácticas de decisión entre ellas.
- La protección contra la deportación durante el procedimiento de casos extremos varía de un estado federal a otro. Los estatutos de la mayoría de las comisiones no excluyen la deportación. En la práctica, sin embargo, las personas que han presentado una solicitud ante una comisión de casos extremos generalmente no son devueltas antes de que se haya tomado una decisión sobre su caso.
- Las autoridades tienen la facultad de decidir a discreción si siguen o no una recomendación de la comisión. En el 86% de las peticiones recibidas de las comisiones, las autoridades decidieron otorgar un permiso de residencia. En la mayoría de las decisiones positivas, los factores decisivos fueron la duración de la estancia, buen dominio del idioma alemán y la participación de niños en la educación. Se considera que sólo en circunstancias excepcionales las comisiones de casos extremos acogen casos de problemas graves de salud y la necesidad de tratamiento médico y/o psicológico.

D *Evaluación*

En general el establecimiento de la comisión de casos extremos se percibe como un éxito, ya que permite a las autoridades considerar las circunstancias individuales y los permisos de residencia más allá de los estrictos requisitos legales.

Muchos de los solicitantes han podido legalizar su estancia en Alemania. Desde la introducción de las comisiones de casos extremos en 2005 y hasta diciembre de 2008, se presentaron a la consideración en toda Alemania más de 4,000 solicitudes como casos difíciles. La mayoría de los solicitantes eran originarios de Kosovo (3.828 personas) y Turquía (834), seguidos de Bosnia (277), Vietnam (253) y la República del Congo (188). Unos 241 solicitantes eran apátridas o se desconocía su país de origen.

La importancia de las comisiones de casos extremos disminuyó recientemente cuando se introdujo una regulación de larga estancia que permite legalizar su estancia a los extranjeros que posean un “permiso de tolerancia”, si han residido en Alemania durante más de seis años (en el caso de las familias) o durante más de ocho años (solteros) y si son autosuficientes. Sin embargo, ese reglamento expirará el 31 de diciembre de 2010 y hasta ahora no se ha discutido otra regularización.

E *Más información*

La Sección 23a de la ley de residencia está disponible en inglés:

http://www.migrationsrecht.net/component/option,com_docman/Itemid,127/task,doc_download/gid,795/.

En los sitios *web* de las comisiones de casos extremos se puede encontrar más información, por ejemplo en la Comisión de Saarland *http://www.haertefallkommission.saarland.de/ y en la Comisión de Nordrhein-Westfalen http://www.im.nrw.de/aus/25.htm*.

Se puede encontrar un panorama general en *Die Hartefallkommissionen der Bunderlander*, publicado por Amnistía Internacional y *FachKommission Asyl*, diciembre de 2008, en: *http://www.emhosting.de/kunden/fluechtlingsrat-nrw.de/system/upload/download_894.pdf*.

La Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, en su "Informe sobre programas de regularización para migrantes irregulares", documento 11350 del 6 de julio de 2007 (no disponible en español), examina la experiencia de varios Estados de Europa con programas de regularización a migrantes irregulares y sus ventajas y desventajas de los programas de regularización aprovechando las experiencias de los planes de regulirazación del pasado en varios países de la Unión Europea. Distingue entre programas de regularización permanente, temporal y ganada y los criterios de análisis, historia y demografía de las regularizaciones. **Véase el Anexo 3**.

Martin Baldwin-Edwards y Albert Kraler, *Regularizaciones REGINE en Europa: estudio sobre las prácticas en el ámbito de la regularización de nacionales de terceros países que permanecían ilegalmente en los Estados de la UE* (2009), no disponible en español. El estudio del ICMPD sobre regularizaciones en Europa proporciona un resumen de prácticas de regularización en los 27 Estados miembros de la UE, Suiza y Estados Unidos y explica los principales temas políticos y posibles opciones en lo que respecta a la regularización en el ámbito de la UE.

El estudio está disponible en *http://research.icmpd.org/1184.html#c2831*.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a los socios:

- Respaldando los esfuerzos de los Estados para regresar a las personas que no son refugiadas, siempre que su participación sea plenamente coherente con su mandato humanitario para proteger a los refugiados;
- Ayudando a los Estados que devuelven a las personas en la comprobación de que éstas no tengan necesidades de protección internacional y adopten públicamente una posición clara de aceptación del retorno;
- Facilitando el acceso a la documentación y retorno de los apátridas;
- Alentando a la OIM y otros asociados para que establezcan programas de retorno voluntario asistido y realizar el cabildeo sobre la financiación.

Lista de anexos y referencias seleccionadas

Anexos

Anexo 1: Acuerdo entre Suiza y Sri Lanka para el retorno de nacionales de Sri Lanka que han sido rechazados en el procedimiento suizo de asilo, 1994 – 1996, no disponible en español.

Anexo 2: Tailandia, Cooperación intergubernamental sobre migrantes temporales, Nota informativa para el 13er Foro Económico, Praga, 23 – 27 de mayo de 2005, no disponible en español.

Anexo 3: Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa, "Programas de regularización para migrantes irregulares", documento 11350 del 6 de julio de 2007, no disponible en español.

Referencias seleccionadas

ACNUR, Conclusión No. 96 (LIV) del Comité Ejecutivo sobre el regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional, 2003.

ACNUR, Comité Permanente, Retorno de personas que no necesitan de protección internacional, EC/47/ SC/CRP, 30 de mayo de 1997.

ACNUR, "Aspectos legales y prácticos del retorno de personas en necesidad de protección internacional", documento de antecedentes, Ginebra, mayo de 2001, no disponible en español.

ACNUR, Consultas Globales sobre protección internacional, Sesiones regionales: Conclusiones (Reunión regional en Budapest, 6-7 de junio de 2001), EC/GC/01/14, 15 de junio de 2001, no disponible en español.

Asamblea General de Naciones Unidas, Resolución 45/90 del 14 de diciembre de 1990; 46/106 del 16 de diciembre de 1991; 47/105 del 16 de diciembre de 1992, sobre la responsabilidad de los países de origen para el regreso de sus nacionales, textos no disponibles en español.

OIM, Programas de la OIM de Retorno Voluntario Asistido en Europa, mayo de 2002.

Consejo de Europa, Comité de Ministros, "Veinte directrices sobre el regreso forzado", 4 de mayo de 2005, no disponible en español.

Consejo Danés para Refugiados, "Recomendaciones para el retorno y reintegración de solicitantes de asilo rechazados; Lecciones aprendidas de los retornos a Kosovo", mayo de 2008, no disponible en español.

Estrategia de información

10

Contenido

1 Campañas de información

Ejemplos prácticos

- Campaña de radio, Etiopía
- Campaña española de televisión, Senegal
- Asociación contra la migración irregular en Senegal

2 Sensibilización e información sobre la trata de personas

Ejemplos prácticos

- Red local contra la trata, sur de México
- Proyecto contra la trata de personas y la violencia sexual y por motivos de género (*PATS*), Eslovenia

3 Actividades de información y sensibilización en países de acogida

Ejemplos prácticos

- Campaña de sensibilización contra el racismo, Italia
- Publicación de retratos de migrantes, Argelia
- ACNUR, revista *Refugiados*: ¿Refugiado o migrante? ¿Por qué sí importa?
- ACNUR, Campaña de teatro para el desarrollo, Pakistán
- Obra teatral “Toda tierra es tu tierra”, Costa Rica
- Materiales educativos sobre asilo y migración en la Unión Europea: “No sólo números”

Las estrategias de información relacionadas con las migraciones mixtas pueden dirigirse hacia dos objetivos diferentes. Pueden ayudar a garantizar a que las personas que estén pensando unirse a la migración irregular se informen lo suficiente acerca de los riesgos que implica. Pero también pueden ser necesarias para sensibilizar a las comunidades de acogida sobre la cuestión de las migraciones mixtas y las necesidades de protección de algunas de las personas que forman parte de ellas.

Las campañas de información específicas pueden ayudar a llenar los vacíos en el conocimiento sobre las oportunidades en el país al que desean llegar y los peligros que implican los movimientos irregulares, como el riesgo de la trata, el abuso y la explotación. La información por sí sola no impedirá los movimientos irregulares si los factores de expulsión son graves, pues las personas se embarcarán en viajes irregulares independientemente de los riesgos que corran. Pero si tienen opción, puede que el acceso a la información les permita a las personas tomar decisiones informadas.

Es probable que la información obtenida en el lugar de origen antes de la salida pueda influir más en el proceso de toma de decisiones de una persona que la información que le llega después de que ya ha hecho inversiones sustanciales en el proyecto de migración. Las campañas de información deberían dirigirse a toda la comunidad, no sólo a los posibles migrantes, ya que las decisiones para migrar generalmente están basadas y apoyadas en una decisión de la familia o de la comunidad.

El contenido de las campañas de información dependerá de cada situación en concreto. Los mensajes deben redactarse de manera que no disuadan a quienes huyen de conflictos y persecución de buscar asilo en el extranjero. La eficacia de las campañas aumentará si informan sobre las oportunidades de migración legal, donde existan. En países de tránsito o destino, las campañas también podrían incluir información sobre los derechos de las personas y direcciones de contacto para obtener servicios. Varios países ejecutan campañas para evitar la trata de personas y asegurar que las víctimas de la trata sepan dónde obtener ayuda.

Las estrategias de información en los países de acogida podrían incluir proyectos para sensibilizar a las comunidades sobre las causas de los movimientos migratorios mixtos y el sufrimiento que conllevan. El conocimiento y una mejor comprensión de los perfiles y las necesidades de protección de las personas que viajan en esos movimientos pueden promover la tolerancia y reducir las actitudes xenófobas. Los políticos y personas de prestigio podrían convertirse en activos en las campañas para desalentar el odio e invitar al debate constructivo sobre la migración.

Las actividades de información pública pueden sensibilizar sobre el componente de refugiados en los flujos migratorios y llamar la atención sobre sus necesidades específicas de protección y derechos en virtud de la Convención de 1951. La información sobre las acciones y estrategias adoptadas para abordar esos movimientos de manera sensible a la protección puede ayudar a la comprensión y apoyo de las comunidades de acogida.

Los medios por los cuales se transmite este tipo de información dependen del perfil de la audiencia, a cuántas personas se quiere llegar y los objetivos de la campaña. Las campañas en los medios de comunicación, mediante radio o televisión, pueden alcanzar grandes audiencias de diferentes perfiles y procedencias. Las sesiones de debate y producciones teatrales pueden llegar a un menor número de personas, pero ofrecen una oportunidad para intercambiar ideas.

Pueden utilizarse diversas técnicas para transmitir mensajes de forma eficaz. Mensajes cortos y repetitivos, encapsulados en una frase atractiva, son útiles para atraer la atención del público e informar sobre un asunto complejo de manera directa y memorable. También se puede adecuar el idioma de estos mensajes a la cultura de la audiencia. Los testimonios de la vida real pueden constituirse en la información más accesible y comprensible. Hacer uso de celebridades o personalidades para transmitir mensajes puede ayudar a establecer la confianza, llegar a la audiencia de destino y plantear cuestiones difíciles y a veces polémicas.

1 Campañas de información

CAMPAÑA DE RADIO EN ETIOPÍA, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

En cooperación con sus socios, la OIM hizo una campaña de radio en Etiopía de diciembre de 2007 a febrero de 2008. Su objetivo era aumentar la conciencia sobre los peligros de la migración irregular de Etiopía a Yemen atravesando Somalia y el Golfo de Adén y sensibilizar a las comunidades más afectadas por el tráfico y la trata.

B *Actores*

- Misión Especial de Enlace de la OIM (SLM, por sus siglas en inglés), Addis Abeba
- Ministerio del Trabajo y Asuntos Sociales
- Grupo de Trabajo sobre la Migración Mixta de Somalia (ACNUR, UNICEF, OCHA, OACDH y ONUSIDA)
- Grupo de Trabajo Nacional para Combatir la Trata de Personas (Ministerio de Justicia, Relaciones Exteriores, Educación, ONG locales)

C *Acciones*

- Durante dos meses, la OIM transmitió 60 cápsulas de 30 segundos cada una en la radio nacional de Etiopía. Los mensajes estaban en cuatro idiomas locales, contenían consejos sobre la migración segura y hablaban de los mitos y realidades del tráfico, sobre todo respecto al peligroso viaje por el Golfo de Adén.
- Se puso a disposición de los oyentes un número telefónico directo de la OIM en el que se daba más información y asesoramiento sobre las oportunidades de migración y las circunstancias individuales de las personas que llamaban. Tres funcionarios de la OIM de tiempo completo y un pasante daban la asesoría mediante la línea directa.
- Además de las cápsulas de radio, la campaña incluyó folletos con información para los migrantes potenciales, solicitantes de asilo y refugiados sobre los peligros de cruzar el Golfo de Adén e información sobre el derecho a solicitar asilo en Somalia. También subrayaron el derecho de las personas a ser tratadas humanamente, con lo que se enviaba un mensaje a los Estados de acogida sobre cómo recibir a los recién llegados.
- La OIM y sus socios planean continuar la campaña. La OIM, específicamente, desea explorar las oportunidades para producir más programas de radio en los idiomas locales y organizar diálogos de la comunidad en determinadas regiones del país.

D *Evaluación*

Se eligió la radio como el soporte adecuado y relativamente barato de la información porque llega al 80 por ciento de los pobladores de Etiopía. Las cápsulas de radio alentaron el diálogo en las comunidades sobre cuestiones relacionadas con la migración irregular.

El servicio de línea telefónica directa no sólo dio asesoramiento personalizado y detallado, sino que también les permitió a la OIM y sus socios recopilar información sobre las personas que llamaban, incluyendo edad, sexo, experiencia previa de migración, estado civil, grado de escolaridad, ocupación, lugar de origen y destino deseado. Los comentarios recibidos por medio de la línea directa y de periodistas de radio contactados por los oyentes, dieron una imagen más clara de la medida en que la población conocía los hechos básicos sobre la migración irregular. Los resultados mostraron una falta general de conciencia sobre los riesgos vinculados a la migración irregular.

El éxito de la campaña de radio fue socavado por algunos problemas de la red y por la falta de fluidez de los operadores de la línea directa en todos los cuatro idiomas de la campaña. Esto afectó también la precisión de los perfiles estadísticos recopilados por la OIM.

E *Más información*

Campaña de radio en Etiopía, Informe final de la OIM al ACNUR, Crear consciencia para combatir la trata y el tráfico a través de Bossasso, 1 de diciembre de 2007– 31 de enero de 2008, no disponible en español, Anexo 1.

CAMPAÑA DE TELEVISIÓN ESPAÑOLA EN SENEGAL, 2007

A *Antecedentes y fundamentos*

Un anuncio de la televisión de España se transmitió en Senegal durante seis semanas a fines de 2007, como una respuesta al creciente número de movimientos de migración mixtos de Senegal y otros países africanos hacia las Islas Canarias, en España. La campaña, destinada a disuadir la migración irregular, estuvo complementada por mensajes de radio e impresos.

B *Actores*

- Ministerio del Trabajo e Inmigración español
- Medios de comunicación españoles

C *Acciones*

- La campaña incluía mensajes para advertir sobre los peligros de la migración irregular y dar información acerca de las condiciones de vida en Europa.
- Los anuncios utilizaban el lema “No arriesgues tu vida para nada. Eres parte del futuro de África”.
- En el vídeo aparece el internacionalmente aclamado cantante senegalés Youssou N’Dour hablando en *wolof*, el lenguaje más común de la zona, para instar a los televidentes a considerar los peligros que implica la migración a España.

D *Evaluación*

La campaña intenta dar un giro positivo a las advertencias que se hacen sobre los peligros de la migración irregular, al recordarles a las personas su valor en sus propios países. Los mensajes de las celebridades fortalecen y aumentan el perfil de la campaña. Los organizadores de las campañas deben contemplar la idea de incluir también en los anuncios de televisión información sobre soluciones alternativas a la migración irregular.

ASOCIACIÓN DE MUJERES CONTRA LA MIGRACIÓN IRREGULAR EN SENEGAL[1], 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

En la mayoría de las sociedades de África occidental se espera que los hombres jóvenes mantengan a su familia. En las zonas rurales, el éxito social a menudo está ligado a la migración y al envío de remesas desde el exterior. Las madres suelen ser las primeras en alentar a sus hijos a que emigren a fin de garantizar su "éxito" en la vida. Ellas pagan el viaje y hacen el contacto con el *marabout*, que les da la protección mística necesaria para la travesía. Así, la "aventura" y "ser capaz de proveer" son los nuevos modelos de éxito y la migración se convierte en una especie de rito de paso de los jóvenes hacia la vida de adulto[2].

Thiaroye-sur-Mer es un barrio pobre de 45,000 personas que solía ser una aldea tradicional de pescadores en las afueras de Dakar, capital de Senegal. Desde la década de 1990 la pobreza ha aumentado debido a la disminución en las reservas de pescado y cada vez más jóvenes se lanzan en viajes peligrosos a las Islas Canarias, que perciben como su única posibilidad de éxito. Durante los últimos años, migrantes de este pueblo han muerto en el mar.

En 2006 las madres de los migrantes jóvenes que perecieron en el mar al intentar llegar a las Islas Canarias, convirtieron una ONG local ya existente (Colectivo para el Desarrollo Integral de Thiaroye-sur-Mer) en la Asociación de mujeres en lucha contra la emigración clandestina del Senegal, con el objetivo de sensibilizar a los jóvenes sobre los peligros de la migración irregular a Europa.

B *Actores*

550 mujeres senegalesas cuyos hijos o esposos murieron en el mar tratando de llegar a Europa.

C *Acciones*

- La asociación lleva a cabo campañas de sensibilización e información periódicas sobre los peligros de la migración irregular, mediante talleres de sensibilización y programas de TV, entre otros medios de comunicación. Estas campañas se dirigen a los jóvenes, así como a los actores claves en los proyectos de migración, incluyendo madres, esposas y líderes religiosos. La asociación, que comenzó su trabajo en Thiaroye-sur-Mer, ahora ha ampliado sus actividades a 34 localidades.
- La asociación también ofrece proyectos generadores de ingresos y micro financiación para las familias de las víctimas y para los potenciales migrantes. Como prioridad, ayuda a los aldeanos en la diversificación de sus actividades.

D *Evaluación*

La Asociación ha movilizado a las madres que han sufrido pérdidas para hablar con una sola voz sobre los peligros de la migración ilegal. La relación de madre-hijo siempre ha estado en el corazón del proceso de migración en África occidental y el reciente cambio de actitud de las madres ha sido clave para las campañas contra la migración irregular a Europa.

Además, los proyectos de generación de ingresos y micro finanzas les han permitido a algunos jóvenes permanecer en Senegal o reunir los medios financieros necesarios para viajar legalmente.

[1] ~~Véase~~ también Emmanuelle, Bouilly, marzo de 2008, *Les enjeux féminins de la migration masculine*, en Politique Africaine, No. 109.

[2] Marion, Frésia y Florianne Charrière, "Átrica Occidental como una migración y zona de protección", octubre de 2008, disponible en inglés en: *http://www.unhcr.org/protect/498823d72.html*.

La presidenta de la asociación, Sra. Yayi Bayam Diouf, ha creado conciencia sobre el trabajo de su asociación entre los asociados nacionales e internacionales claves. Su interés y el alto perfil de la asociación en los medios de comunicación le han permitido a la asociación recaudar fondos y desarrollar sus actividades.

Sensibilización e información sobre la trata de personas

2

RED LOCAL CONTRA LA TRATA DE PERSONAS EN EL SUR DE MÉXICO, 2006

A *Antecedentes y fundamentos*

Desde junio de 2006 una amplia coalición de socios de gobierno, las ONG y organizaciones internacionales han estado trabajando juntos bajo el paraguas de una red local para evitar la trata de personas y proteger y asistir a las víctimas de trata en la frontera sur de México.

B *Actores*

- Instituto Nacional de Migración
- Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia
- Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
- Gobierno del estado de Chiapas
- Comisión Nacional de Derechos Humanos
- Comisión de Derechos Humanos de Chiapas
- ACNUR
- OIM
- Consulados de Honduras, Guatemala y El Salvador
- Centro de Derechos Humanos Fray Matías de Córdova
- Departamentos de policía del Estado y municipales
- Otras ONG que trabajan en la frontera sur de México

C *Acciones*

- *Capacitación*: La red, como una coalición y a través de sus miembros individualmente, ha desarrollado una serie de actividades de capacitación sobre la trata de personas, inclusive con presentaciones sobre el nexo entre la trata y el asilo.
- *Educación*: La red ha visitado escuelas para informar y sensibilizar a los estudiantes y profesores sobre el problema de la trata de personas. También ha creado piezas teatrales sobre el tema que ha presentado en plazas públicas.
- *Materiales de prevención*: La red ha desarrollado una serie de materiales de prevención que incluyen folletos informativos sobre la trata y que ha distribuido en la comunidad.
- *Cabildeo y apoyo*: La red se ha reunido con legisladores del estado de Chiapas para abogar por la aprobación de legislación para luchar contra la trata. El estado de Chiapas está desarrollando la legislación con la participación de la red.

D *Evaluación*

Desde sus inicios, la red ha creado conciencia sobre la cuestión de la trata de personas y ha hecho avances hacia el desarrollo de la legislación sobre la materia.

La red no tiene mandato oficial ni estatuto como organización; tampoco tiene presupuesto propio. Hay distintos grados de compromiso entre la amplia gama de actores que intervienen en ella.

PROYECTO CONTRA LA TRATA DE PERSONAS Y LA VIOLENCIA SEXUAL Y POR MOTIVOS DE GÉNERO (PATS)[3], VÉASE CAPÍTULO VI, ESLOVENIA, 2003

A *Antecedentes y fundamentos*

En Eslovenia el proyecto contra la trata de personas y la violencia sexual y por motivos de género (PATS) fue diseñado para informar a grupos vulnerables entre los solicitantes de asilo sobre los peligros de la migración irregular y la trata. También se pretendía ayudar en la identificación de las víctimas de la trata y ofrecerles la asistencia necesaria.

B *Actores*

- Ministerio del Interior
- Dos ONG eslovenas

C *Acciones*

- El Ministerio del Interior y las ONG eslovenas redactaron un folleto titulado "El diccionario", que contiene información sobre los riesgos asociados con la trata de personas y los derechos de los afectados y alienta a las víctimas a identificarse. El folleto también asesora a las víctimas de la trata en dónde pueden obtener protección y asistencia en Eslovenia y en los países de destino. El folleto se distribuyó a todas las mujeres y niños no acompañados y separados solicitantes de asilo cuyas solicitudes tenían pendientes las autoridades de protección.
- Los trabajadores sociales ofrecieron sesiones de información individuales a las mujeres y niños no acompañados y separados que son solicitantes de asilo, explicando los riesgos de la trata y resumiendo la información contenida en el folleto. Durante estas sesiones, los solicitantes de asilo podían identificarse a los trabajadores sociales como víctimas de la trata y obtener protección.

D *Evaluación*

El programa muestra una combinación eficaz de la información ampliamente diseminada (El diccionario) junto con entrevistas de seguimiento y periodo de sesiones de información uno a uno. Esta técnica dual garantizaba que el máximo número de personas tuviera acceso a la información de los folletos, sin perder los beneficios de las pláticas personales durante las cuales era más probable declarar que se era víctima de la trata. El proyecto se extendió posteriormente a Bosnia y Herzegovina.

El proyecto sólo estuvo dirigido a mujeres y niños no acompañados y separados que ya habían sido identificados como solicitantes de asilo. Otros inmigrantes no tuvieron acceso a esta información.

E *Más información*

ACNUR, Manual para la protección de mujeres y niñas, Capítulo 5.3.2, enero de 2008, disponible en http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7137.pdf.

[3] ~~Esta~~ práctica también se incluyó en el Manual del ACNUR para la de protección de mujeres y niñas, Capítulo 5: Ejercer derechos y asegurar la protección: 5.3.2: Tráfico, trata y secuestro, enero de 2008.

Actividades de información y sensibilización en los países de acogida

3

CAMPAÑA DE SENSIBILIZACIÓN CONTRA EL RACISMO, ITALIA, 2009

A *Antecedentes y fundamentos*

Una amplia coalición de actores de la sociedad civil italiana y el ACNUR lanzaron una campaña de sensibilización contra el racismo y la xenofobia en marzo de 2008 titulada "no temas, ábrete a los demás, ábrete a los derechos" (*No aver paura, altri importi agli de apriti, apri ai diritti*).

La campaña aborda los aparentes vínculos entre migración y seguridad nacional y personal, de los que se ha estado hablando en Italia en los últimos años. Medios de comunicación italianos han contribuido a crear una percepción alarmista y sensacionalista, en lugar de proporcionar información precisa y justa. Esto produjo cambios en las actitudes de las personas. La lista de incidentes de racismo y xenofobia documentados ha aumentado considerablemente en todo el país.

El objetivo de la campaña es favorecer el entendimiento mutuo y erradicar los prejuicios que alimentan el racismo.

B *Actores*

- Amnistía Internacional
- ONG italianas
- Sindicatos italianos
- Organizaciones religiosas de beneficencia
- *Save the Children*
- ACNUR

C *Acciones*

- Se ha invitado a las personas a que firmen una petición que hace énfasis en los principios establecidos en la Constitución italiana y la Declaración Universal de Derechos Humanos. A las personas con cargos políticos o públicos se les pide firmar un documento de compromisos. Los periodistas deben respetar la "Carta de Roma", un código de conducta de los medios de comunicación promovido por el ACNUR, con respecto a los solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de la trata y migrantes.
- Para la campaña se ha producido una gran variedad de herramientas, incluyendo una cápsula de TV y radio protagonizada por varios populares actores de cine y la televisión, grandes carteles publicados en el sitio *web*, tarjetas postales, pegatinas y pines con el logotipo de la campaña, un fantasma amarillo sonriente diseñado por un chico romano de 11 años de edad.
- La cápsula de TV se basa en la idea de que el racismo está vinculado a prejuicios y estos generan temor de los otros y afectan a todo el mundo.

D *Evaluación*

Ésta es la primera vez que tantas organizaciones y asociaciones con diferentes mandatos y misiones unen sus fuerzas para organizar un evento en común. La campaña apenas ha comenzado y aún no ha sido evaluada.

E *Más información*

Campaña de sensibilización contra el racismo 2009, Italia, folleto informativo de la conferencia de prensa (solamente en italiano), 18 de marzo de 2009, Anexo 2.

La cápsula y los materiales se encuentran en el sitio *web* *www.nonaverpaura.org* (en italiano).

"La nuit sur la figure", Argelia

La publicación "*La nuit sur la figure*. Retratos de migrantes", presenta fotos y testimonios de 17 migrantes y refugiados en Argelia. Les da a los migrantes y refugiados una plataforma desde la cual informar al público más amplio acerca de sus viajes, sus vidas en Argelia, sus esperanzas y expectativas. La publicación, producida por la organización no gubernamental italiana *Comitatio Internationale por lo Sviluppo dei Populi* (CIPS) y la Oficina del ACNUR en Argel en 2008, ha sido ampliamente distribuida en Argelia y otros países en el norte de África.

Revista *Refugiados* 2007, ACNUR: ¿Refugiado o migrante? ¿Por qué sí importa? y la categoría "asilo y migración" en el sitio *web* del ACNUR

El ACNUR dedicó el último número de su revista *Refugiados* al tema de las migraciones mixtas. Una serie de artículos informó sobre las situaciones de migraciones mixtas en diferentes partes del mundo (Golfo de Adén, el sur de África, el Mediterráneo y el Caribe) y llama la atención sobre las dificultades que tienen los Estados para distinguir entre refugiados y migrantes. La revista está disponible en el sitio *web* del ACNUR, que también tiene una categoría específica, "Asilo y migración", con información actualizada sobre los movimientos migratorios mixtos en diferentes regiones.

La revista está disponible en: *http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&query=Refugees+Magazine+migrant*.

PRODUCCIÓN TEATRAL DEL ACNUR PARA REFUGIADOS AFGANOS EN PAKISTÁN, 2008

A *Antecedentes y fundamentos*

En 2008 la Oficina del ACNUR en Pakistán, en asociación con la ONG pakistaní Lucha para el cambio, lanzó una campaña de sensibilización pública utilizando el teatro para transmitir mensajes diseñados para sensibilizar a los refugiados afganos con respecto a sus derechos legales y obligaciones en ese país.

B *Actores*

- Lucha para el cambio, ONG pakistaní
- Oficina del ACNUR en Pakistán

C *Acciones*

- El ACNUR trabajó con Lucha para el cambio para organizar actuaciones dramáticas, centradas en cuestiones tales como asegurar los documentos de identificación adecuados a la llegada de los solicitantes de asilo; el acoso policial; la tortura, y la violencia sexual y por motivos de género contra mujeres y niños.

- El programa de Teatro para el Desarrollo opera en varios países en todo el mundo ofreciendo programas de sensibilización similares.
- La Oficina del ACNUR en Pakistán y la ONG local organizaron la presentación de compañías dramáticas afganas en aldeas donde se reunieron multitudes de connacionales adultos y niños movidos por la curiosidad.
- El proyecto del ACNUR en Pakistán también incluyó una serie de talleres educativos para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley en las grandes ciudades, en un esfuerzo para crear conciencia de la difícil situación por la que atraviesan los refugiados y sus derechos.

D *Evaluación*

En una manera atractiva y fácil de comprender, el programa transmite información práctica que es crucial para mantener el estatuto legal en Pakistán. Aunque el teatro es un medio innovador y eficaz para transmitir mensajes a la audiencia, no llega a un número masivo de espectadores.

E *Más información*

ACNUR, Drama basado en hechos reales ayuda a los afganos a entender los derechos de los refugiados, 18 de agosto de 2008, Anexo 3.

Obra teatral *Toda tierra es tu tierra*, Costa Rica

El ACNUR patrocinó la obra teatral llamada *Toda tierra es tu tierra*, con un elenco de 45 jóvenes que incluía a costarricenses y refugiados colombianos. La obra describe la experiencia de varias personas que tuvieron que huir de su país de origen para salvar la vida. Se presentó en diversos lugares del país en 2007 y 2008 y fue galardonada por el Ministerio de Cultura de Costa Rica por su valor en el apoyo de la tolerancia y la diversidad cultural. Véase el Anexo 4.

MATERIAL EDUCATIVO SOBRE ASILO E INMIGRACIÓN EN LA UE: "NO SÓLO NÚMEROS", 2009

A *Antecedentes y fundamentos*

El material tiene como objetivo aumentar la comprensión acerca de los solicitantes de asilo, los refugiados y los inmigrantes en la UE y promover una percepción justa de estos grupos y su aceptación en la sociedad europea.

B *Actores*

- OIM
- ACNUR

C *Acciones*

- Desarrollo y difusión de material didáctico destinado a jóvenes de 12 a 18 años (DVD, manual para docentes, formulario de evaluación);
- El DVD muestra la vida de los diferentes tipos de los migrantes, incluidos solicitantes de asilo, refugiados reasentados, víctimas de la trata, trabajadores migrantes y sus familiares, y cuenta las historias de personas que representan cada una de estas categorías;

- El material de enseñanza está diseñado específicamente para responder a preguntas y abordar conceptos erróneos comunes entre los jóvenes acerca de los migrantes y los refugiados.
- En esta fase inicial del proyecto se producirán unos 2,000 paquetes piloto en 20 idiomas y se distribuirán en todos los Estados miembros.

E ***Más información.*** Los materiales están disponibles en español en los sitios *web* del ACNUR y de la OIM: www.acnur.org y *http://www.iom.int/jahia/Jahia/not-just-numbers-educational-toolkit/lang/es*.

Ayuda del ACNUR disponible

El ACNUR puede ayudar a los socios:

- Diseñando y ejecutando campañas de información en aquellos sitios donde las personas de interés para la Oficina formen parte de los movimientos migratorios mixtos;
- Distribuyendo información a las personas de interés en los campamentos de refugiados o entornos urbanos;
- Iniciando campañas contra el racismo y la xenofobia.

Lista de anexos y referencias seleccionadas

Anexos

Anexo 1: Campaña de radio en Etiopía, Informe final de la OIM al ACNUR, Crear consciencia para combatir la trata y el tráfico a través de Bossasso, 1 de diciembre de 2007 – 31 de enero de 2008, no disponible en español.

Anexo 2: Campaña de sensibilización contra el racismo 2009, Italia, folleto informativo de la conferencia de prensa (solamente en italiano), 18 de marzo de 2009.

Anexo 3: ACNUR, Drama basado en hechos reales ayuda a los afganos a entender los derechos de los refugiados, 18 de agosto de 2008.

Anexo 4: ACNUR, ACAI (ONG dedicada a la protección de refugiados), el Ministerio de Juventud y Cultura y maestros y estudiantes del Conservatorio Castella –una escuela pública renombrada por su excelencia en las artes–, *Toda tierra es tu tierra*, junio de 2007 – diciembre de 2008.

Referencias seleccionadas

ACNUR, Resumen de las actividades de información masiva del ACNUR, 1998, no disponible en español.

BBC World Service Trust: Refugiados: Manual para transmisiones en emergencias, 2004, no disponible en español.

Referencias generales sobre protección del refugiado y migraciones internacionales

ACNUR, Protección del refugiado y migraciones internacionales, 17 de enero de 2007, no disponible en español.

ACNUR, Actividades del ACNUR en relación al nexo entre Asilo y Migración, 4 de junio de 2007, EC/58/SC/ CRP.12, no disponible en español.

ACNUR, Protección de refugiados y soluciones duraderas en el contexto de las migraciones internacionales, 19 de noviembre de 2007, ACNUR/DPC/2007/Doc. 02.

ACNUR, "¿Los migrantes son refugiados? Una peligrosa confusión", Discurso pronunciado por la señora Erika Feller, Directora del Departamento de Protección Internacional, serie de conferencias SID "Migración y desarrollo: Retos para un mundo en movimiento", Amsterdam, 27 de enero de 2004, no disponible en español.

ACNUR, Memorando de Entendimiento entre el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), 15 de mayo de 1997.

ACNUR, Consultas Globales sobre la protección internacional, tercer ámbito: La Protección de los Refugiados y el Control Migratorio: Perspectivas del ACNUR y de la OIM, 31 de mayo de 2001.

ACNUR, Conferencia regional sobre "Protección del refugiado y migración internacional en el Golfo de Adén", Sana'a, Yemen, 19-20 de mayo de 2008.

ACNUR, Protección del refugiado y migraciones internacionales en África occidental, declaración de la Alta Comisionada Asistente en materia de Protección en la Conferencia Regional sobre la protección del refugiado y las migraciones internacionales en África occidental, Dakar, Senegal, 13-14 de noviembre de 2008, no disponible en español.

ACNUR, El Plan de los 10 Puntos del ACNUR en Centroamérica, África occidental, África oriental y Asia: Un proyecto de tres años, mayo de 2009.

ACNUR, El Plan de Acción de los 10 Puntos para la protección del refugiado y las migraciones mixtas para países a lo largo de las fronteras oriental y suroriental de los Estados miembros de la Unión Europea, 29 de junio de 2007, no disponible en español.

Sección de Asesoría Legal y Políticas de Protección (PPLAS)

División de Servicios de Protección Internacional (DIPS)

ACNUR

La Agencia de la ONU para los Refugiados

94, Rue de Montbrillant
1202 Ginebra
Suiza