

FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES



Diagnóstico sobre la situación actual, tendencias y necesidades de protección y asistencia de las personas migrantes y refugiadas extracontinentales en México y América Central



2011



Equipo de trabajo FLACSO

Coordinación General

Abelardo Morales Gamboa
Guillermo Acuña González
Rodolfo Casillas Ramírez

Belice

Melanie Smith

Costa Rica, Nicaragua y Panamá

Guillermo Acuña González
Karina Li Wing Ching
Silvia Salas Ramírez
Gabriela León Segura

El Salvador

Dilsia Avelar

Guatemala

Federico Estrada
Julia González

Honduras

Sally Valladares

México

Rodolfo Casillas Ramírez
Jaime Castillo Rivas
Ariel Corpus
Diana Beatriz González Carvallo

Fotografía de portada

José Díaz

1. INTRODUCCIÓN	5
1.1. Consideraciones teórico-metodológicas y operativas.....	6
2. CONTEXTO, CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES DE LAS MIGRACIONES EXTRACONTINENTALES	9
2.1. Magnitud del fenómeno	9
2.2. Principales características sociodemográficas, jurídicas y particularidades de los flujos extracontinentales	12
2.3. Factores de vulnerabilidad que afectan a personas migrantes y refugiadas extracontinentales	13
2.4. Causas y factores que motivan los flujos extracontinentales.....	15
2.4.1 Factores económicos.....	15
2.4.2 Factores individuales.....	15
2.4.3 Factores políticos y religiosos	16
2.5. La región como zona propicia para el tránsito de flujos extracontinentales.....	17
2.5.1 Factores geográficos	17
2.5.2 Operación de redes	18
2.5.3 Factores institucionales.....	18
2.6. Rutas, condiciones y variaciones.....	19
3. NECESIDADES DE ASISTENCIA Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS EXTRACONTINENTALES.....	20
3.1. Necesidades generales para personas migrantes y refugiadas	20
3.2. Necesidades específicas para las personas refugiadas extracontinentales.....	22
3.3. Necesidades específicas de las víctimas de trata de personas	24
3.4. Necesidades específicas de las mujeres en la migración extracontinental	24
3.5. Necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes en los flujos extracontinentales	25

4. RESPUESTAS INSTITUCIONALES A LA MIGRACIÓN EXTRACONTINENTAL: MARCO JURÍDICO Y CAPACIDADES, OPORTUNIDADES Y NECESIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA.....	26
4.1. Marcos jurídico e institucional para la acción pública.....	26
4.2. Sistemas para la protección de refugiados	28
4.3. Mecanismos de recolección y análisis de información.....	30
4.4. Análisis de capacidades, oportunidades y necesidades para la gestión pública en respuesta a las necesidades de los flujos extracontinentales	31
5. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES.....	34
5.1 Sobre contexto y condiciones de flujos extracontinentales en la región	34
5.2 Recomendaciones	35
5.2.1 <i>Captación de información y mecanismos de detección</i>	35
5.2.2 <i>Identificación de perfiles y mecanismos de referencia/canalización</i>	36
5.2.3 <i>Necesidades de asistencia y protección</i>	37
5.2.4 <i>Gestión migratoria</i>	38
5.2.5 <i>Cooperación internacional: Tanto en la región como con países de origen</i>	38

1. INTRODUCCIÓN

Este informe ha sido preparado por un equipo de investigación de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) a pedido de la Oficina Regional para Centroamérica y México de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), con el propósito de mejorar el conocimiento sobre los flujos migratorios extracontinentales presentes en América Central¹ y México y provenientes de Asia y de África. El objetivo del mismo es conocer el fenómeno, así como promover la formulación de políticas públicas, estrategias y programas para la protección y asistencia de las personas migrantes y refugiadas extracontinentales. La realización del mismo se origina en una solicitud de los Gobiernos en el marco de la Conferencia Regional sobre Migración (CRM) y reiterada en las recomendaciones de la Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y Migración Internacional en las Américas de noviembre de 2009². Esta Conferencia, co-organizada por el ACNUR, la OIM y la OEA con el auspicio del Gobierno de Costa Rica, tomó el Plan de Acción de los 10 Puntos para la Protección de Refugiados y la Migración Mixta, elaborado por el ACNUR, como un aporte sustantivo para el análisis y el fortalecimiento de las respuestas institucionales.

Los flujos mixtos extracontinentales han surgido como una de las tendencias migratorias actuales de los países localizados en la región de América Central y México. Este tipo de flujos migratorios están compuestos por migrantes económicos y, en menor medida, por personas refugiadas, solicitantes de asilo y otras categorías de personas, entre los cuales también se identifica a víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, provenientes de algunos países específicos de África y Asia. Muchas de las personas dentro de los flujos migratorios mixtos tienen que viajar de una manera irregular. Sin embargo, la irregularidad no siempre define de manera apropiada a cada una de las situaciones particulares, pues muchas de estas personas tienen necesidades y derechos específicos en materia de protección y asistencia.

Los peligros que acechan a personas refugiadas y migrantes extracontinentales se originan de una diversidad de factores en los países de origen, tránsito y destino. Entre los más importantes, según la información recogida mediante entrevistas a personas migrantes, funcionarios y trabajadores de ONG, se identifican características personales de los individuos (edad, género, diversidad cultural, etc.) y otras vinculadas a las características de las rutas y de los medios de transporte empleados para movilizarse irregularmente que impactan sobre el tiempo y el costo del viaje. Además, los anteriores podrían considerarse factores de riesgo que aumentan la posibilidad de sufrir abusos o accidentes que comprometen la integridad física y la propia vida de las personas. En este sentido, existe la percepción que se viene dando un aumento en los casos de personas migrantes y refugiadas quienes se exponen además a ser víctimas de asesinatos, secuestros, extorsiones, robos, violencia y engaños por parte de redes de tráfico de

¹ Los países que forman la llamada América Central son Guatemala, Belice, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Costa Rica y Panamá.

² “El ACNUR y la OIM deben realizar un estudio conjunto sobre la magnitud, tendencias y consideraciones relativas a la protección de los refugiados y los migrantes extracontinentales.” p.16
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7701>.

personas y por otra multiplicidad de personas y autoridades e, inclusive, de violaciones sexuales en el caso de mujeres, niños, niñas y adolescentes, según lo respaldan las mismas fuentes. Asimismo, por su origen, color de piel, idioma y costumbres, las personas extracontinentales están en una condición de doble vulnerabilidad, pues podrían experimentar agresiones xenofóbicas y racistas en los países de tránsito y destino.

Los flujos extracontinentales que aquí se analizan son también concurrentes en tiempo y espacio con otros flujos de otras regiones de procedencia, como los que se originan en Centroamérica o Sudamérica. Podrán, en consecuencia, recurrir a las mismas rutas migratorias al norte ya en su transitar continental y, eventualmente, ser asistidos físicamente por algún colaborador local de las redes internacionales de traficantes de personas migrantes. Eso incrementa la complejidad para el análisis, diseño y aplicación de políticas públicas.

Las autoridades de varios países de América Central han manifestado su creciente preocupación por la magnitud y características de este fenómeno. Sus preocupaciones no derivan solamente del aumento de las cifras de estos flujos en los últimos años, sino además de las dificultades que enfrentan las instituciones para articular una respuesta acorde con las necesidades de protección y asistencia de las distintas personas que componen los mismos.

La relevancia de los flujos mixtos extracontinentales ha motivado la celebración de reuniones y actividades para el intercambio de información y la búsqueda de la cooperación, como la Conferencia Regional sobre Protección de Refugiados y Migración Internacional en las Américas, que tuvo lugar en San José de Costa Rica los días 19 y 20 de noviembre de 2009, o el Taller “Migración Extracontinental en las Américas”, realizado el 6 de abril de 2010 y auspiciado por la Organización de Estados Americanos (OEA), con el objetivo de analizar los antecedentes, la magnitud y el impacto de los flujos migratorios extracontinentales irregulares, intercambiar experiencias sobre las respuestas que los diferentes países y organismos internacionales han tomado atendiendo a estos flujos dentro y fuera de la región y, propiciar el diálogo y cooperación en la materia entre los Estados Miembros de la OEA. Entre las conclusiones y recomendaciones de dicha reunión también se recogió la propuesta de “reiterar la solicitud a la OIM y al ACNUR de la elaboración de un estudio sobre la magnitud y las tendencias de la migración extracontinental en las Américas”. Además, también se tiene referencia de un estudio que se encuentra en marcha en los países del Cono Sur.

1.1. Consideraciones teórico-metodológicas y operativas

Es fundamental tener presente la naturaleza exploratoria del presente estudio, es decir, no existe una masa crítica de conocimiento sobre los flujos migratorios mixtos que se originan en algún lugar de Asia o África y que después transitan por distintos países de Centroamérica y México. Lo poco que se conoce se caracteriza por ser un conocimiento relativo, parcial, asistemático, lo cual se explica por factores como los siguientes:

- 1) Procesos sociales propios de cada país involucrado, que marcan diferencias con los países vecinos;

- 2) Las tradiciones jurídicas nacionales diferentes, aún más en el caso de Belice por proceder de una tradición jurídica distinta;
- 3) La implementación de los aportes e instrumentos internacionales y la inclusión de sus estándares en las leyes locales;
- 4) Las estructuras de gobierno, personal capacitado, programas, infraestructura y recursos humanos desiguales y distintos;
- 5) Las concepciones, prácticas y desarrollos de política migratoria, que siendo diferentes y soberanas, encuentran nuevos desafíos sociales para la acción nacional, binacional y multinacional; y
- 6) La distinta capacidad de respuesta gubernamental ante lo nuevo y su sentido del tiempo para la acción pública.

Para la investigación se recurrió al trabajo de gabinete y de campo. El primero incluyó la consulta con autoridades nacionales relevantes, fuentes documentales y páginas en Internet de instituciones gubernamentales y organismos internacionales. El trabajo de campo incluyó recorridos y realización de 122 entrevistas, de ellas 53 a migrantes y el resto a informantes calificados en los ocho países del estudio (el detalle de entrevistas está en la sección de Anexos). Prácticamente en los ocho países se contó con la colaboración de investigadores residentes en ellos, algunos naturales o alocados en lugares de frontera territorial.

La información procedente de las entrevistas es de naturaleza cualitativa y no tiene pretensión de ser exhaustiva de los flujos extracontinentales analizados. Por el contrario, los datos muestran tan solo lo que los gobiernos han podido sistematizar de los movimientos mixtos, los cuales, por su naturaleza de migración irregular (aunque documentada generalmente en el primer país de ingreso) y grupal, reflejan, por lo general, solamente una fracción del universo total de tales flujos.

Aún no es posible establecer tendencias estadísticas, mayor o menor presencia de mujeres, estimar el volumen de niñas, niños y adolescentes o hacer análisis longitudinales por nacionalidad, grupos etarios, etc. Lo anterior porque faltan mayores avances en la cobertura, desagregación y sistematización oportuna de los datos recopilados o porque éstos no lo permiten.

En las entrevistas con las personas migrantes se pretendió obtener información sociodemográfica de ellas, rutas migratorias utilizadas, antecedentes migratorios, costos del traslado, participación o no de redes de traficantes, relación con y opinión sobre la actuación de autoridades gubernamentales, motivos de la migración, entre otros aspectos y de los cuales se da cuenta en el informe en los apartados correspondientes. En todos los casos se utilizó una guía temática semi-estructurada de entrevista, a la vez que se intentó aplicar un cuestionario común a las representaciones gubernamentales.

Cuadro 1 <i>Relación de entrevistados, lugar de entrevista, país de residencia del entrevistado y cargo del entrevistado</i>			
País donde se realizó la entrevista	Número de Migrantes entrevistados	Funcionarios entrevistados	Miembros de organismos civiles o internacionales
Belice	10	3	1
Costa Rica	3	6	1
El Salvador	5	11	3
Guatemala	-	6	2
Honduras	9	8	2
México	19	3	3
Nicaragua	-	9	2
Panamá	7	7	4
Total	53	51	18

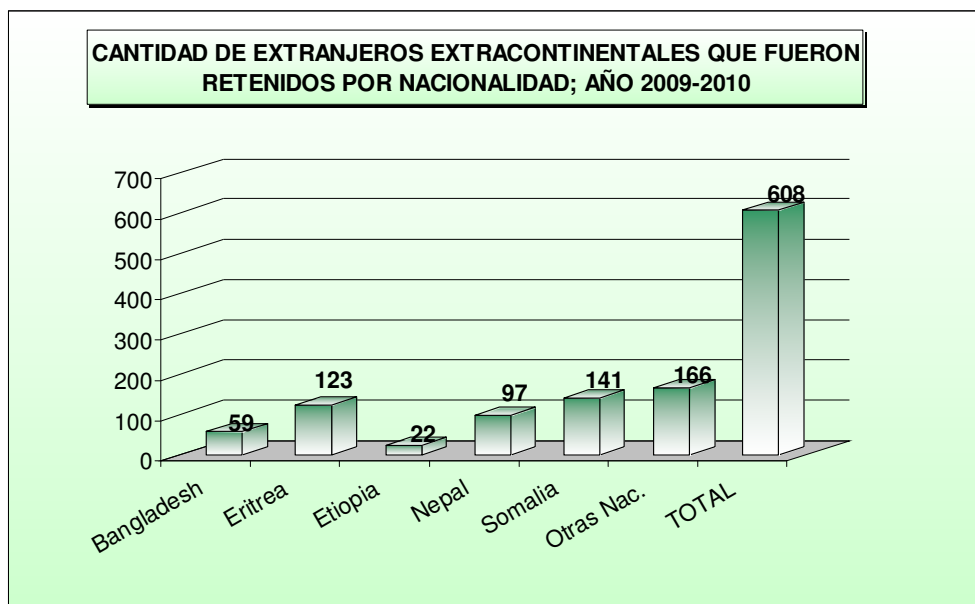
Países de origen de personas migrantes entrevistadas: China, India, Nigeria, Pakistán. Taiwán, Zimbabue, Bangladesh, Camerún, Congo, Costa de Marfil, Eritrea, Etiopía, Ghana, Nepal, Nigeria, Pakistán y Sri Lanka.

2. CONTEXTO, CARACTERÍSTICAS Y CONDICIONES DE LAS MIGRACIONES EXTRACONTINENTALES

2.1. Magnitud del fenómeno

Las migraciones mixtas extracontinentales han aumentado en volumen y proporción en la región de México y América Central en los últimos años. Recientes datos oficiales muestran la diversidad de orígenes y los volúmenes de ciudadanos provenientes de países de África y Asia, cuya movilidad se dirige hacia la parte norte del continente. El gráfico N°1 muestra el número de personas que ha sido identificado en el marco de estos flujos para el caso de la subregión centroamericana durante los últimos dos años.

Gráfico 1. Cantidad de extranjeros extracontinentales que fueron retenidos por nacionalidad, 2009-2010



Este gráfico recoge información para El Salvador, Guatemala, Honduras, Costa Rica y Panamá

Fuente: OCAM, documento de trabajo. 2010

Los registros oficiales de personas provenientes de África y Asia inician para todos los países a partir de 2008, año en el que el registro de países de origen comienza a ser notorio y recurrente a lo largo de los últimos tres años (2008-2009-2010). En Guatemala hay registro, desde el año 2005, (Ver Cuadro N°1 Anexo Jurídico) de la presencia de personas procedentes de África y Asia.

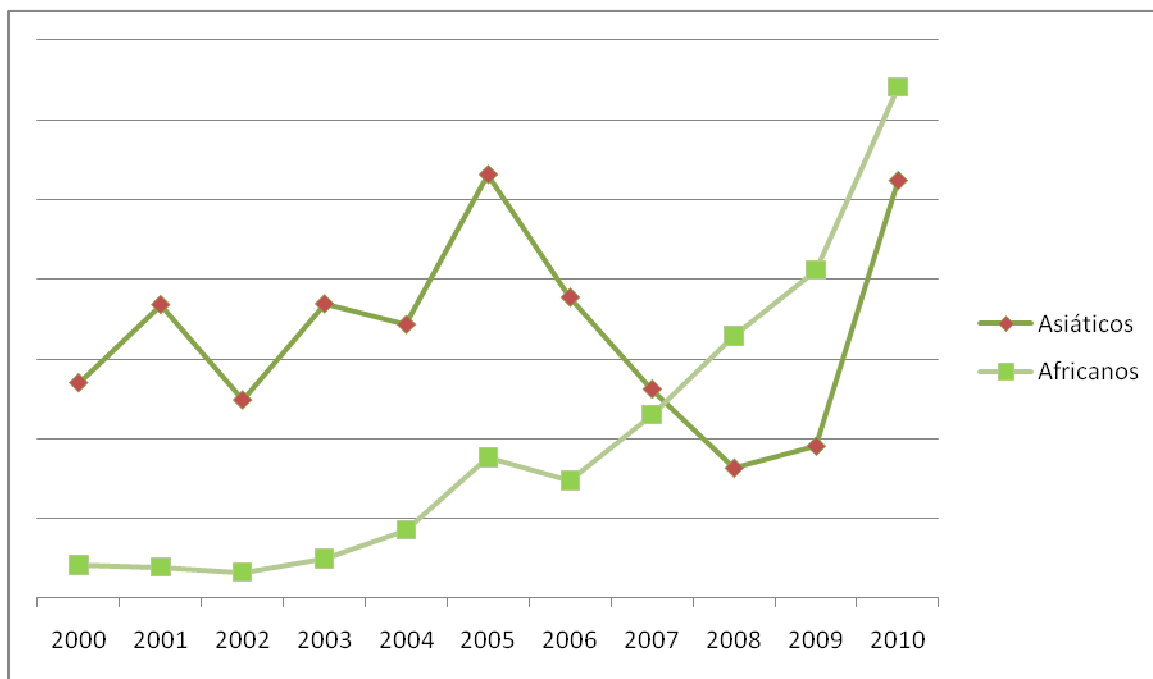
La posición limítrofe de México con los Estados Unidos de América –que junto con Canadá, constituyen los dos destinos buscados por las personas inmersas en los movimientos extracontinentales, hace que probablemente a este país estén arribando con anterioridad que a los otros países, diversos flujos mixtos extracontinentales, incluso algunos que no son captados en los otros países de la región centroamericana. En el caso mexicano, los registros institucionales dan cuenta de una presencia de personas de origen asiático y africano que puede ser ubicada a inicios de la presente década. Para tener una

idea del crecimiento de esos flujos se presentan los siguientes cuadro. 2 y gráfica.2

Cuadro 2. Eventos de detenciones de asiáticos y africanos por el INM, según continente, 2000-2010			
Continente de origen/Año	Asiáticos	Africanos	Total
2000	540	83	623
2001	736	78	814
2002	497	65	562
2003	738	100	838
2004	686	171	857
2005	1062	353	1233
2006	754	296	1050
2007	524	460	984
2008	326	658	984
2009	381	823	1204
2010	1047	1282	2329
Total	6671	4369	11064

Fuente: www.inm.gob.mx

Gráfico 2. Eventos de detenciones de asiáticos y africanos por el INM, según continente, 2000-2010



Fuente: www.inm.gob.mx

El cuadro 2 y gráfico 2 ilustran un par de ideas: 1) la presencia de asiáticos y africanos está siendo registrada sistemáticamente en los últimos 10 años, pues no existe información o es incompleta para los anteriores; y 2) hay una tendencia hacia una mayor presencia, en general, que se ha pronunciado en los últimos años del decenio en mención. Se debe destacar que los flujos migratorios procedentes de Asia son más antiguos y tienen una dinámica diferente a los flujos africanos. En años recientes los flujos asiáticos han mostrado una tendencia descendente que contrasta con los flujos africanos que han tenido incrementos significativos en los últimos años.

A nivel regional, sin embargo, no hay información tan detallada y que pueda ser homologada para toda el área geográfica objeto de estudio, pues la que ha sido puesta a disposición del equipo de investigación está organizada bajo disímiles categorías de clasificación y tampoco es comparable con la información precedente de México. Además, las estadísticas solamente reflejan la cantidad de personas que han tenido algún contacto con autoridades o instituciones y de las cuales haya quedado registro sistematizado. Tales registros recogen sólo una parte, como ya fue mencionado, sin conocer la proporción del universo total de migrantes y refugiados extracontinentales que se movilizan por la región. Si se tomaran en cuenta sólo esas cifras, la magnitud del flujo puede aparecer poco considerable, al menos durante el trienio 2008 – 2010 para el cual se pudo disponer de información, en comparación con el volumen total de población que se moviliza desde y por la región.

La información tampoco es exhaustiva, pues ciertas cantidades pueden estar duplicadas entre categorías diversas, como personas detenidas, que hayan solicitado el estatuto de refugiado, etc., como también pueden duplicarse entre países que reciben y registran a una misma persona que haya transitado por varios territorios. Tales duplicaciones revelan el carácter asistemático del manejo de la información y la ausencia de canales de comunicación de información entre gobiernos.

Cuadro 3. Personas africanas y asiáticas detectadas en los países de Centroamérica^a 2008-2010

	Asiáticos	Africanos	Total
Año			
2008	32	48	80
2009	193	156	349
2010	49	121	170
TOTAL	274	325	

^a/ Este cuadro resume información proporcionada de diferentes fuentes al equipo de investigación, sobre personas asiáticas y africanas, pero que no en todos los casos se diferencian otros rasgos como el sexo, la edad o la situación migratoria de la persona.

2.2. Principales características sociodemográficas, jurídicas y particularidades de los flujos extracontinentales

A la región mesoamericana arriban principalmente, pero no exclusivamente, grupos conformados por hombres que viajan comúnmente sin familiares, como se comprobó durante la visita a centros de reclusión y en entrevista con autoridades³. Se han reportado pocos casos de mujeres y niños, niñas y adolescentes no acompañados. Las edades promedio de las personas registradas oscilan entre los 20 a 40 años, con una mayor concentración en los rangos de 20 a 30 años; es decir, que por sus características etarias se trata de “población en edad de trabajar” y de personas jóvenes.

Entre las personas jóvenes (menores de 30 años, principalmente) de algunos países africanos se observa una mejor preparación, con mejor escolaridad y manejo de un

³ Julio Aragón, Director. Centro de Aprehensión de la Dirección General de Migración y Extranjería Costa Rica. ENTREVISTA N° 18

segundo idioma, pese a que por razones de desconfianza y resistencia, al primer contacto con autoridades en los países en tránsito no reconocen hablar otro idioma. Esas personas manifiestan poseer conocimientos en carreras como economía, ingeniería, informática, educación, profesiones que dicen no poder ejercer en sus países de origen dadas las condiciones socioeconómicas y los niveles de violencia que se viven en algunos de ellos.

En las entrevistas con migrantes no se ha detectado una presencia mayoritaria de mujeres y los casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados reportados son pocos; los casos que se han detectado a partir de las entrevistas hacen referencia a mujeres y personas menores que viajaban con sus familiares. Solamente en un caso a los que se tuvo acceso por medio de la entrevista realizada, se reporta a una persona menor de edad que viajaba con una persona “conocida” y con quien no tenía parentesco. De la información estadística se reportan muy pocos casos de mujeres, aunque la mayor parte de las fuentes no tiene información desagregada por sexo y de las entrevistas con autoridades públicas se reportaron algunas situaciones particulares con mujeres que se tratan más adelante. Por ejemplo, en Nicaragua, personeros del Ministerio de la Familia (MIFAMILIA) declaran reconocer la llegada a este país de población originaria de Zimbabue, país en el que la situación de los derechos de las mujeres y niños está seriamente comprometida.

Estas personas viajan usualmente con dinero, aunque a decir de las autoridades no son sumas elevadas, pero disponen de mecanismos para hacer retiros de dinero a lo largo de la ruta, de forma que puedan disponer del mismo según tengan necesidad de pago a traficantes. Algunos de ellos, cuando son interceptados y puestos a las órdenes de las autoridades migratorias, solicitan autorización para acudir a cajeros y/o puestos de envíos de dinero desde donde puedan hacer retiros de dinero enviados a su nombre por sus familiares en EEUU o en su país de origen. En algunos casos, declaran tener consigo sumas de dinero (en promedio \$10.000) que les permite proseguir el viaje hasta su lugar de destino, aunque por razones de seguridad no porten todo el efectivo⁴.

Por los registros administrativos de personas en detención de los gobiernos, se puede observar que la mayoría de las personas en los flujos extracontinentales proviene de Eritrea, Somalia, Etiopía, Nepal, Bangladesh, China, India, Irak y Sri Lanka; países donde las condiciones políticas, económicas y sociales se convierten en factores de expulsión migratoria.

2.3. Factores de vulnerabilidad que afectan a personas migrantes y refugiadas extracontinentales

Las personas migrantes y refugiadas extracontinentales, presentan en general un marcado deterioro de su salud física y psicológica, por los procesos de desarraigo, por el largo tránsito, por tener que enfrentar diariamente a autoridades nacionales y otros agentes que desconocen las razones que impulsan a estos flujos en particular a realizar su viaje

⁴ Sara Cotto, Administradora del Centro de Atención Integral para Migrantes de la Dirección General de Migración y Extranjería. El Salvador ENTREVISTA N°26

migratorio y en algunos casos, por encontrarse en largos períodos de detención y la incertidumbre que esto representa. Al ingresar a los países de la región, se enfrentan con abusos por parte de ciertos agentes que se aprovechan de su condición irregular, su desconocimiento del contexto y la diferencia de idioma para sacar provecho, según testimonios reiterados de migrantes o de trabajadores de ONG recogidos para este informe. Ese fue el caso de una persona migrante a quien la persona que lo trajo desde Sri Lanka le dijo que lo llevaría hasta EEUU por la cantidad pagada, pero lo dejó en Panamá al momento que pagó la otra mitad del dinero⁵.

Otros factores de vulnerabilidad se asocian al accionar de las redes de tráfico de migrantes que intervienen en sus dinámicas de movilidad. Las redes que trafican con extracontinentales no suelen servirse de la infraestructura humanitaria que asiste a las personas migrantes en Centroamérica y México. Se desconocen sus razones, pero se puede hipotetizar, con fundamento en varias de las entrevistas, que las evitan para no entrar en competencia con otras que ya ocupan esos nichos; para evitar encuentros indeseados con otros agentes que merodean por esos sitios; para evitar ser identificados pues son reconocibles por su idioma; para evitar llamar la atención pública; porque cuentan con una infraestructura de recursos y colaboraciones que les garantiza su paso en la opacidad; porque transitan por las mismas rutas migratorias terrestres, pero bajo otras modalidades, y no en vehículos de las redes ferroviarias y de autobuses, etc.

Si bien no es posible generalizar, las redes de tráfico les cobran sumas elevadas de dinero (entre US\$15.000 a US\$20.000 dólares en promedio, según lo indicado) por llevarlos a los lugares de destino. En muchas ocasiones, los traficantes los abandonan cerca de sitios de ingreso a los países de tránsito, que presentan malas condiciones topográficas, donde hay presencia de personas que representan un peligro potencial para sus vidas: Grupos armados, pandillas, delincuentes comunes, traficantes, etc.

Al momento de los cruces fronterizos se concentran los factores de riesgo y de vulnerabilidad que amenazan la seguridad y los derechos humanos de estas personas. Si existen dificultades a la hora del ingreso, si fueron detectadas y deben cambiar de lugar de ingreso o de traficante, si deben permanecer más tiempo en los territorios cercanos a las fronteras, aumenta la probabilidad de que puedan ser victimizadas por agentes vinculados a la delincuencia común, al crimen transnacional e inclusive por agentes policiales.⁶

Otro factor que aumenta la vulnerabilidad son los riesgos asociados a la explotación sexual y laboral de las redes de trata, con el supuesto consentimiento de la víctima de trata, pero que en la práctica se ve sometida a alguna forma de explotación. Esto suele ser más común en el caso de las mujeres y las personas menores de edad. En este sentido, las mujeres presentan condiciones de vulnerabilidad específicas pues se exponen a chantajes sexuales y económicos de parte de las personas que las trasladan por los diferentes trayectos.

⁵ Testimonio de migrante entrevistado durante la investigación de trabajo de campo.

⁶ Algunas personas entrevistadas indicaron haber entregado un promedio de \$35 a \$40 dólares diarios a diferentes agentes relacionados con su viaje; transporte, hospedaje, pasos por puestos fronterizos, entre los que se incluía en algunos casos a agentes policiales.

El débil acceso a la información sobre sus derechos y las posibles soluciones migratorias a su situación, desde el primer momento en que son interceptados por autoridades, representa sin lugar a dudas un aspecto que compromete la comprensión de estas personas sobre aquellos procesos que los podrían beneficiar, ya sea en su integración al país en tránsito, en la continuación de su viaje al destino programado, o en su posible retorno.

Finalmente, las dificultades para conseguir asistencia legal se convierten también en un factor que aumenta las condiciones de vulnerabilidad de personas migrantes y refugiadas extracontinentales. A esto se suma la escasa presencia consular de los países de los que provienen; uno de los principales aspectos problemáticos que presentan estas migraciones para el conjunto de países de la región es que provienen de países que no cuentan con representación diplomática o consular en la región, y por lo tanto la capacidad de comunicación intergubernamental e interinstitucional es prácticamente nula.

2.4. Causas y factores que motivan los flujos extracontinentales

Entre las causas más importantes de las migraciones africanas y asiáticas a diferentes regiones del mundo están la pobreza, las desigualdades y abusos de derechos humanos en países de origen, las precarias condiciones de vida, los conflictos armados, tanto en algunos países de origen como en los de tránsito tradicional y distintos tipos de persecución, entre otras. Sumado a lo anterior está el aumento de políticas migratorias restrictivas en Europa con el objetivo de frenar la migración irregular mediante el fortalecimiento de controles fronterizos tanto en países de tránsito como de destino. La combinación de las razones de expulsión aunadas al mayor celo fronterizo de los países receptores y de tránsito tradicionales, ha dado lugar a la búsqueda de nuevos destinos y rutas migratorias y destinos.

Precisar las razones de la migración extracontinental que pasa por Centroamérica y México implica, necesariamente, un mayor conocimiento de lo que ocurre en otros países a fin de entender los procesos migratorios y agentes involucrados en el último tramo del viaje transcontinental; es decir, el proceso migratorio de inicio a fin.

2.4.1 Factores económicos

El promedio de edad de las personas involucradas en estos flujos oscila entre los 20 y los 40 años de edad, es decir “personas en edad de trabajar”, pero el mayor volumen se concentra en el rango entre 20 y 30 años, conforme se avanza en la pirámide de edad baja la frecuencia de casos tanto en los registros como entre las personas identificadas en los centros de detención.

Al consultárseles por qué se dirigen a este continente y no a Europa, sus respuestas son: “existen países europeos cuyas visas son restringidas para algunos grupos”, “las oportunidades son más limitadas”, “tenemos familiares que nos ayudarán a conseguir empleo”, etc.

2.4.2 Factores individuales

a) Reunificación familiar

En los países de destino, les esperan familiares que incluso a veces han participado en la organización del viaje. Así fue revelado por algunas personas migrantes entrevistadas, quienes indicaron además que sus familiares han adelantado ya previamente sus viajes, se establecieron en los países de destino y les apoyaron en los detalles previos y la organización total del viaje, indicando aspectos tales como la orientación sobre rutas y trayectorias, lugares de mayor o menor riesgo, personas de contacto e instituciones a las que pueden acudir durante su viaje, orientaciones sobre posibles empleos o actividades que pueden realizar una vez hayan terminado su viaje, entre otros.

b) Violación de derechos humanos

La salida de personas se produce por motivos de abusos o violaciones a sus derechos humanos (y los de sus familiares). La libertad de credo religioso, de práctica política, los abusos institucionales y los conflictos sociopolíticos que se producen en algunas zonas de África y Asia, comprometen el ejercicio de los derechos de las personas, lo cual constituye un causal para su salida desde los países de origen. Estas situaciones están consignadas en informes de organismos de derechos humanos de la región como la Defensoría del Pueblo de la República de Panamá.

2.4.3 Factores políticos y religiosos

a) Persecución política y conflictos étnicos

Esta situación se produce específicamente en aquellos países que mantienen inestabilidades políticas y conflictos armados internos que incluyen conflictos interétnicos, como el caso de Somalia y Eritrea.

Por otra parte, algunas personas relatan haber sido perseguidas por sus actividades en los países de origen. Así fue expresado por un grupo de migrantes provenientes de Bangladesh, entrevistados en Costa Rica, que declararon ser dirigentes políticos de oposición y haber sido amenazados de muerte por el partido en el poder en su país. Esta situación los obligó a abandonar su país de origen e intentar el viaje hacia otra zona donde fuera difícil su identificación y tuvieran acceso a sistemas de protección de su integridad física y de sus demás derechos básicos.

En algunos países el servicio militar es de cumplimiento obligatorio y esto termina siendo una causa que impulsa la salida, especialmente de personas jóvenes que consideran su futuro comprometido de esta manera.

b) Persecución religiosa

Diversas personas dentro de los grupos de migrantes entrevistados indicaron que una de las causas principales para salir de sus países de origen es la persecución religiosa. La decisión de profesar una fe distinta a la “oficial” es motivo suficiente para que algunas personas sean perseguidas, y vean coartado su derecho al trabajo y a tener un ingreso económico.

2.5. La región como zona propicia para el tránsito de flujos extracontinentales

La principal motivación que presentan los flujos extracontinentales para transitar por la región mesoamericana es su ubicación geográfica, que la establece como puente hacia el destino final de los viajes (EEUU y Canadá).⁷

Las dinámicas migratorias propias de la región (flujos hacia fuera y en su interior) presentan condiciones apropiadas para el tránsito de las personas y las redes que conforman estos flujos. En particular, México y el norte centroamericano se han constituido en la antesala de acceso en dirección sur-norte de los flujos migratorios indocumentados, la cual se articula con otras regiones de Centroamérica.⁸

Los factores geográficos, administrativos, sociales, institucionales y jurídicos que conforman la región como tránsito para los flujos migratorios extracontinentales, son repasados a continuación.

2.5.1 Factores geográficos

a) Ubicación geográfica de la región centroamericana

La ubicación de los países facilita el traslado de las personas migrantes originarias de región o de fuera de la misma hacia Canadá y EEUU. Este aspecto es el principal rasgo que explica por qué la región es localizada como punto estratégico de entrada y antesala a los países de destino. Los flujos deben pasar por la región para poder cumplir su objetivo, y en esto, la participación de las redes que los trafican y transportan son fundamentales.

Por otra parte, aspectos propios de la geografía, tales como existencia de puertos en la costa Caribe de países como Costa Rica, Nicaragua y Honduras, y la amplitud de comunicación con el Caribe insular en estos mismos países, favorece el paso de estos flujos de población.

b) Extensión territorial

La corta extensión geográfica de la región facilita el cruce constante de grupos de personas migrantes hacia los países de destino. Aunque existen muchas fronteras entre territorios nacionales, su porosidad tampoco constituye un obstáculo mayor al tránsito pues éstas están caracterizadas por topografías diversas que vuelven difícil el control del paso de flujos y viajes de grupos de personas.

Las facilidades que proporciona la región en cuanto al tránsito terrestre (prácticamente desde Panamá hasta México) y las vías que conectan a unos y otros países

⁷ “La región es accesible al tránsito de extranjeros en forma irregular. La magnitud de las fronteras no son cubiertas totalmente, existen muchos puntos ciegos, lo que facilita su paso por la región”. (Carlos Amílcar Sánchez Colindres. Jefe del Departamento de Migraciones Internacionales. Dirección General de Migración y Extranjería. Honduras. ENTREVISTA N° 49)

⁸ “Se trata de redes que no son autónomas, es decir una red que esté trabajando en la zona de Tijuana probablemente tiene redes en el sur de México, y éstas probablemente tienen redes y conexiones con Guatemala y El Salvador. Entonces yo diría que se trata de un fenómeno transnacional que afecta toda América” (Miguel Huevo, PNUD. El Salvador. ENTREVISTA N° 34)

a través de la carretera Panamericana y otros puntos de acceso, son también un aspecto favorable para el tránsito de las personas migrantes y refugiadas extracontinentales.

2.5.2 Operación de redes

La operación de distintas redes de apoyo o de tráfico de migrantes ayuda a establecer rutas, canales y mecanismos mediante los cuales las personas migrantes extracontinentales diseñan su paso por la región para llegar a los países de destino.

a) Redes de apoyo

Pueden ser identificadas como redes autónomas que funcionan como apoyo y es correcto decir que estas redes, para el caso de las migraciones extracontinentales funcionan menos en la región que para otros flujos.

Sin embargo, es nulo el conocimiento que manifiestan tener estas personas respecto a la operación de organizaciones humanitarias (ONGs, grupos de ayuda, representantes de iglesias o albergues) que en ciertos países proveen de asistencia a flujos continentales, por ejemplo.

b) Redes de tráfico

El funcionamiento de redes de traficantes ha abierto rutas en zonas de entrada a los países, ya sea por vía terrestre a través de puntos ciegos inter-fronterizos, o marítima por medio de rutas que también están siendo utilizadas para la realización de negocios ilícitos, como el trasiego de drogas por la región.

Por otra parte, las personas migrantes y refugiadas entrevistadas refirieron la inexistencia de grupos como pandillas en algunos países como uno de los motivos para utilizar a estos países como áreas de tránsito hacia sus lugares de destino. Esto fue indicado así para países como Nicaragua, Costa Rica y Panamá principalmente.

En las entrevistas realizadas con las personas migrantes se pudo constatar que algunas de ellas tenían contactos de personas conocidas (cercanas a sus grupos familiares o provenientes de sus mismos países de origen) en los países de tránsito, que les asistían con apoyo económico e información sobre las rutas, así como aspectos logísticos para el viaje. Es posible que algunas de estas redes hagan referencia a redes de traficantes de personas, aunque las mismas personas migrantes no lo refieran abiertamente.

2.5.3 Factores institucionales

La porosidad de las fronteras antes mencionada, combinada con la insuficiencia de controles migratorios, posibilitan el movimiento e ingreso de personas involucradas en los flujos migratorios.

En general, la región presenta carencias de infraestructura en los puestos fronterizos, aspecto que facilita el tránsito hacia los países y entre ellos, así como una ausencia de control y monitoreo del trabajo que realiza el personal instalado en las estaciones de paso entre los países de la región.

La legislación migratoria también presenta en algunos casos dificultades de naturaleza jurídica, pues no se definen procedimientos de protección alternativos a los

procedimientos para la determinación de la condición de refugiado a que las personas puedan recurrir, por lo que personas que no solicitan el estatuto de refugiado quedan “varadas” en una especie de limbo jurídico al no poder ser deportadas ni tampoco poder estar en condición regular en el país.

También, influye el reconocimiento que tienen las mismas personas migrantes y refugiadas acerca de la carencia de recursos económicos y la falta de personal que se encargue de los procesos de repatriación.

2.6. Rutas, condiciones y variaciones

En cuanto a las rutas, lo primero que se debe hacer notar es que las personas migrantes y refugiadas no suelen declarar con certeza las rutas por las que han transitado desde que iniciaron el viaje migratorio. Razones de seguridad, recelo y desconfianza con las autoridades migratorias o, incluso posibles amenazas por parte de las redes de tráfico, pueden constituir los factores sobre la poca disposición para brindar información por parte de estas personas.

El tiempo de los trayectos desde que salen de sus países de origen es de seis meses en promedio. Existen factores tales como las circunstancias climáticas, los costos, la vigilancia fronteriza, entre otros, que hacen que no haya rutas consolidadas como tales (rígidas), sino múltiples plataformas migratorias y puntos intermedios, como se señala a continuación:

1. Plataformas de salida: Son los lugares de origen de los migrantes. Para el caso que nos ocupa, la plataforma de salida son diversos países de los continentes asiático y africano.
2. Plataformas de entrada: Son zonas de concentración a donde llegan, resguardan, reagrupan y de la cuales parten los grupos de migrantes. Hay dos tipos de plataformas: Las marítimas integradas por islas como Cuba, Corn Island y Little Corn Island en Nicaragua y la isla de San Andrés en Colombia, respectivamente. Las plataformas aéreas, conformadas por los puntos aeroportuarios de llegada son Argentina, Brasil, Venezuela, Ecuador, Panamá y Nicaragua.
3. Sitios de paso: Se trata de lugares por los cuales pasa el migrante, pero en los cuales no se detiene o se queda muy poco tiempo. Para el caso que nos ocupa son sitios de paso toda Centroamérica y México. El presente estudio se dedica, de manera exclusiva a abordar distintos aspectos y procesos que ocurren en estos sitios de paso.
4. Puntos de llegada. Es el destino final al que pretenden arribar los migrantes. Para este caso se trata de los Estados Unidos de América y Canadá.

3. NECESIDADES DE ASISTENCIA Y PROTECCIÓN DE LAS PERSONAS MIGRANTES Y REFUGIADAS EXTRACONTINENTALES

Los migrantes y refugiados extracontinentales con frecuencia enfrentan algunos de los mismos riesgos de protección que las personas que forman parte de otro tipo de flujos migratorios mixtos en la región de México y América Central. En el caso particular de las personas provenientes de Asia y África existen, sin embargo, consideraciones específicas que generan riesgos adicionales que no enfrentan otros grupos. Estos riesgos están vinculados principalmente a barreras culturales, en particular generados por el idioma, y a la falta de proximidad de redes familiares o comunales de protección, que podrían brindar un mayor apoyo en caso de abusos o situaciones de peligro.

3.1. Necesidades generales para personas migrantes y refugiadas

Las personas migrantes y refugiadas extracontinentales llegan a Centroamérica, muchas veces, sin documentos de identidad válidos para viajar. Sin embargo, la llegada al continente americano por vía aérea tiene lugar con portación de documentos migratorios. A su ingreso al continente por la vía de Ecuador, Brasil y Venezuela, por ejemplo, se origina una serie de hechos (asaltos, robos, acciones de los mismos traficantes) que provocan la pérdida de los documentos respectivos.⁹ Así, la irregularidad de la migración extracontinental constituye uno de los principales problemas que enfrentan estos grupos, ya que esto conduce a que exista una mayor vulnerabilidad y exposición a posibles violaciones de derechos humanos. La mayoría de la personas ingresa irregularmente a los territorios con la asistencia de traficantes de migrantes o “coyotes”.

De acuerdo con algunas referencias obtenidas en las entrevistas a funcionarios institucionales y las mismas personas migrantes, se ha reportado casos de personas que son forzadas a abandonar las embarcaciones y saltar al mar por el temor, real o infundado, generado por la proximidad de autoridades. Considerando que un número significativo de flujos extracontinentales se da por vía marítima, esta situación constituye un riesgo real para estas personas de sufrir accidentes que pongan en riesgo su vida o su integridad física. Además, las condiciones pactadas con los traficantes pueden ser en sí abusivas y convertirse en situaciones de trata de personas, cuando se asocian a casos de explotación o servidumbre por deudas.¹⁰

⁹ “De África llegan a Brasil, Colombia o Panamá por barco como poliones, incluso vía aérea hasta Panamá con visas y pasaportes falsos. Luego hacen su trayecto por tierra de Panamá a Honduras. Utilizan coyotes desde que salen. También identifican puntos ciegos en todas las fronteras que facilita el tránsito de las personas” (Subcomisario de Policía Mario Rolando Carranza, Jefe de la División de Policía Migratoria. Honduras. ENTREVISTA N° 47)

¹⁰ “La forma de trasladarlo es precaria, lo que los pone en mayor riesgo. Vienen en pangas, canoas de material sintéticos que tienen un límite establecido de carga, entonces los sobrecargan. Vienen atravesando el Caribe con un oleaje fuerte y en algunos casos se han volcado. El viaje, los medios de transporte que utilizan son muy precarios. Inclusive, a veces los esconden en los camiones que cruzan Centroamérica con carga, que no tienen las condiciones para este tipo de viaje. Vienen escondidos y corren el riesgo de asfixiarse” (Javier Morazán, Fiscal Director. Ministerio Público. Nicaragua. ENTREVISTA N° 85)

Aunque existen pocos datos que den cuenta del número de personas de países fuera del istmo centroamericano y México que ha sido efectivamente víctima de delitos, muchas de las personas entrevistadas expresaron haber sido despojadas de su dinero durante la travesía y cuando llegan a los países de tránsito, esta situación les dificulta su acceso a ciertos servicios (asistencia legal privada, salud, comunicación, etc.).

En cuanto a variables de naturaleza administrativa, se indica la necesidad de contar con acceso a información oportuna y entendible sobre los procedimientos administrativos y migratorios que se siguen en los países. Esto es aún más importante cuando se trata de personas que están recluidas y privadas de libertad. Muchas personas no fueron informadas acerca de su situación, no conocen los procedimientos ni manejan sus derechos en materia migratoria, por lo que quedan sobreexposados a condiciones de vulnerabilidad. El contar con apoyo legal es otro requerimiento planteado por parte de las personas migrantes y refugiadas extracontinentales. No sólo se trata de la asistencia en procedimientos, sino en materia de conocimiento de los aspectos legales y jurídicos relacionados con su situación migratoria y los procesos para normalizar su situación migratoria.

En cuanto a los arreglos de acogida y recepción de las personas extracontinentales, las personas que participan en los flujos extracontinentales por lo general requieren de medidas inmediatas y urgentes para satisfacer sus necesidades básicas de alimento, vestido, salud y albergue. En muchos países, sin embargo, se carece de recursos e infraestructura para satisfacer adecuadamente dichas necesidades, lo cual es particularmente acentuado en las zonas aledañas a las fronteras.

Los servicios de asistencia psicosocial especializada, según necesidades particulares, son necesarios por cuanto las personas requieren conversar sobre su situación, relatar las experiencias vividas, revelar situaciones delicadas que experimentaron durante su travesía o a la entrada al país donde ingresaron. El no disponer de esta asistencia, es una limitante para resolver cuadros generalizados de agotamiento, depresión y cambios en sus estados de ánimo, agravados por las condiciones de privación de libertad. El único contacto muchas veces son solamente autoridades policiales u otros agentes que en ocasiones brindan apoyo a las redes de tráfico, ambos sin preparación para facilitar dicha comunicación.

Asimismo, la migración extracontinental ha sido contrarrestada con un incremento en el uso de la detención administrativa por ingreso irregular y las prácticas de interceptación en alta mar y en países de tránsito. En general, el estado de los centros de detención es inadecuado. No están preparados para recibir grupos con necesidades específicas como las referidas en este informe. Su infraestructura presenta deterioro generalizado y sus condiciones de higiene no son óptimas.

La ausencia de mecanismos de protección alternativos a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado genera, en el trato que las autoridades brindan a las personas, una dualidad entre refugiados y no refugiados. Esto hace que con frecuencia, por ejemplo, las necesidades de protección de personas como víctimas de trata o niños no acompañados sean pasadas por alto y no reciban la atención necesaria. Salvo por la aplicación esporádica de visas humanitarias para las personas que no son refugiadas pero que tienen otras necesidades de protección, las personas por lo general

enfrentan un vacío legal, enfrentando grandes obstáculos para disfrutar de sus derechos humanos en el país en el que se encuentran.

También se da el fenómeno opuesto: casos en que *todas* las personas con algún tipo de necesidad de protección son canalizados como potenciales casos de solicitantes de la condición de refugiado, aunque sus necesidades no estén vinculadas a la protección internacional de refugiados y la protección frente a la devolución (*refoulement*). Esto genera presiones adicionales sobre los sistemas de protección de refugiados para atender situaciones no vinculadas a la definición de refugiado, prevista en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 o en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.

Por otro lado, la ausencia de embajadas y consulados de los países de origen de flujos extracontinentales, así como la debilidad o inexistencia de mecanismos de comunicación y coordinación entre dichos países y los países de tránsito, hacen que las personas vinculadas a los movimientos extracontinentales no disfruten de protección o asistencia consular, lo cual dificulta con frecuencia los procesos de documentación o verificación de sus identidades.

3.2. *Necesidades específicas para las personas refugiadas extracontinentales*

Las personas que huyen de la persecución y de los conflictos armados requieren ser debidamente identificadas para poder beneficiarse de la protección de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Dado que la migración extracontinental es en su mayoría de carácter irregular, las medidas legítimas que las autoridades tomen para reducir la migración irregular pueden tener un impacto negativo en la posibilidad de que las personas obtengan protección como refugiados, en especial cuando se aplican indiscriminadamente a todas las personas, sin hacer una valoración individual de las circunstancias de la persona. Esto es particularmente serio cuando las autoridades prestan más atención a la forma de ingreso de las personas que componen los movimientos mixtos en contraposición a la identificación de quién es la persona y qué necesidades tiene. Lo anterior ha llevado a crear una presunción en México y América Central que toda persona que ingrese de manera irregular es *siempre* un migrante económico, y *nunca* un refugiado.

El modo de ingresar al territorio también ha tenido en ocasiones un impacto negativo en el acceso que las personas deben tener al procedimiento para ser reconocido como refugiado. En efecto, ha sucedido que las autoridades han limitado el acceso a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado si la persona ha sido interceptada en altamar o si ha sido ayudado por un traficante de migrantes. En otras ocasiones, el acceso a este procedimiento de protección ha sido condicionado a que la persona colabore con las autoridades encargadas de la aplicación de la ley (policía, ministerio público, jueces, etc.). También ha habido casos en los cuales las autoridades consideran *prima facie* que las solicitudes presentadas por personas que participan en flujos extracontinentales son fraudulentas, sin haber conocido los méritos de cada caso.

Respecto de las personas que provienen de países fuera de la región es común que se tomen medidas de carácter general basadas en la nacionalidad o en el hecho de haber

compartido el mismo medio de transporte para ingresar al territorio de un país, sin realizar un análisis individual sobre la situación específica de cada persona. Esta situación representa un grave riesgo para las personas que tienen un temor fundado de persecución, ya que corren el peligro de que sus necesidades específicas de protección no sean identificadas y atendidas.

Aunque, por un conjunto de factores, las deportaciones directas al país de origen en general no son comunes en el caso de las personas que participan en movimientos extrac Continentales en México y América Central, aún así existe un riesgo de devolución (*refoulement*) de estas personas mediante deportaciones *en cadena* efectuadas por los distintos países de tránsito. Sin un marco regional que establezca claramente las responsabilidades de cada país de admitir a refugiados y solicitantes de asilo que han transitado por sus territorios, igualmente existe el riesgo que los refugiados no obtengan la admisión formal al territorio y permiso de residencia en *ningún* país, como consecuencia de los movimientos irregulares efectuados, lo cual iría en detrimento de la posibilidad efectiva de obtener documentación que le permita el ejercicio de los derechos más fundamentales de la persona.

Una aplicación incorrecta del artículo 31 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (sobre la no sanción por ingreso o permanencia irregular) puede causar una erosión en la voluntad y la capacidad de las autoridades nacionales de brindar medidas de protección a las personas que genuinamente califican para ser reconocidas como refugiados. El entendimiento que la no aplicación de sanciones por ingreso irregular se aplica automáticamente a cualquier persona que solicite el estatuto de los refugiados, por el simple hecho de haber solicitado tal condición y sin hacer una valoración si la persona cumple con los criterios para este reconocimiento, puede en efecto resultar contraproducente en los esfuerzos por garantizar la integridad de los sistemas de asilo y genera el riesgo que tales sistemas sean utilizados para fines distintos a los objetivos humanitarios de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951.

La consideración colectiva de las solicitudes para el reconocimiento de la condición de refugiado, sin realizar una entrevista individualizada de cada caso, genera el peligro que las particularidades y las necesidades específicas de cada persona no sean tomadas en cuenta a la hora de definir las acciones a seguir por parte de los Estados. Por ello, un aspecto reiterado por parte de diversos actores entrevistados en el marco de este estudio, es el que se realicen entrevistas individuales a cada persona por parte de personal debidamente capacitado en materia de derechos humanos y derecho internacional de refugiados.

Aunque en la práctica rara vez se establece un contacto efectivo con las autoridades consulares de los países de origen de las personas que participan en los flujos mixtos extrac Continentales, es latente el riesgo de que no se tome en cuenta que un refugiado requiere de protección internacional y no protección consular, dada la situación de persecución que caracteriza la salida de su país de nacionalidad. La práctica generalizada de los Estados de intentar establecer contacto automáticamente con las autoridades consulares del refugiado, como si se tratara de un migrante económico, puede generar riesgos adicionales al refugiado o, incluso, a los miembros de su familia que

permanecen en el país de acogida. El derecho a la asistencia o protección consultar no aplica en el caso de los refugiados.

3.3 *Necesidades específicas de las víctimas de trata de personas*

Las personas víctimas de trata requieren ser adecuadamente identificadas y asistidas en los flujos migratorios extracontinentales. Las dificultades de comunicación con las víctimas y otras barreras culturales presentan retos importantes para los países de la región. Asimismo, la percepción casi generalizada de que las situaciones de trata aluden exclusivamente a procesos relacionados con la explotación sexual, dificultan la detección de otras modalidades como la trata laboral, entre otras.

Sin una adecuada identificación de perfiles se corre el riesgo de que las autoridades nacionales traten a estas víctimas como cualquier persona migrante irregular (quien suele ser puesta en detención), revictimizando a la persona y negando así sus necesidades de asistencia y protección. Al identificar una víctima de trata, ésta requiere ser albergada en sitios adecuados que no le expongan a nuevos riesgos de abuso, así como procedimientos para evaluar su caso de forma individualizada y ofrecer soluciones y alternativas acordes con su seguridad personal en el futuro.

Los países de la región reportan protocolos de acción institucional e interinstitucional para abordar el fenómeno de la trata donde estén incluidas las personas migrantes extracontinentales; sin embargo, en la práctica tales mecanismos suelen ser obviados frente a la coyuntura que desencadena el arribo de estas personas a los países de la región muchas veces en grupo y, por ende, se diluyen con facilidad los procesos de identificación y abordaje de cada caso individualizado, pues el marco jurídico responde más a los procedimientos de control de fronteras que a las necesidades de los migrantes, como lo reconoció por ejemplo un Director de Migración.¹¹

La relación entre las redes de trata y otro tipo de redes criminales, por ejemplo, redes de tráfico de drogas y tráfico de migrantes, es también un motivo de preocupación. Hay pruebas de que en muchos casos se comparten las mismas rutas y existe colaboración. También existe la tendencia de algunas de estas redes criminales de "diversificar" sus actividades con el fin de aumentar las ganancias. Si bien estos temas fueron discutidos, algunas autoridades sugirieron no dar detalles por ser esto un tema de investigación policial.

Además, algunos casos de víctimas de trata provenientes de países asiáticos como China, Vietnam, Indonesia y Filipinas identificados, en su mayoría son casos de trata por explotación laboral que han sido objeto de acciones judiciales.

3.4 *Necesidades específicas de las mujeres en la migración extracontinental*

Si bien los números de mujeres en los flujos extracontinentales de los que hay información son bajos, la mayoría de éstas transitan irregularmente en la región. Por lo tanto, están expuestas a los mismos peligros que otras mujeres migrantes irregulares que las hacen particularmente vulnerables a la violencia de género y el abuso sexual u otras

¹¹ Venancio Cervantes. Director General de Migración y Extranjería. Honduras. ENTREVISTA N°48

formas de violencia. Actos de abuso sexual con frecuencia se cometen contra las mujeres migrantes a lo largo de la ruta migratoria, sin que éstas lo puedan denunciar y recibir asistencia legal y psicológica.

El estudio demostró que las mujeres privadas de libertad, por su irregularidad, tienen muy poca privacidad y carecen de acceso a condiciones e implementos para su higiene personal que, cuando existen, son proporcionados por organizaciones y redes de apoyo. En muy pocas ocasiones se procura que las mujeres sean asistidas o entrevistadas por otras mujeres, para propiciar un ambiente que permita la identificación de potenciales situaciones de trata o abuso sexual o de violencia de género.

3.5 *Necesidades específicas de niños, niñas y adolescentes en los flujos extracontinentales*

Los niños, niñas y adolescentes en la migración extracontinental comparten las vulnerabilidades de otros menores migrantes y refugiados, pues pueden ser víctimas de explotación a manos de las redes de trata de personas y tráfico de migrantes. Asimismo, son en particular vulnerables al abuso sexual y la violencia de pandillas en las zonas fronterizas. Por lo anterior, los niños, niñas y adolescentes necesitan protección y ser referidos a instituciones de atención, en cumplimiento de la legislación nacional y de los instrumentos internacionales que protegen sus derechos. Si bien, en algunos países se establecen mecanismos para que niñas, niños y adolescentes acompañados por sus familiares se mantengan con el resto del grupo familiar, en algunos casos los lugares para el alojamiento del grupo resultan poco adecuados, insalubres e inseguros, e incluso en algunos lugares, se alojan en los mismos centros de detención.

Por otra parte, existen limitantes en el tratamiento de niños, niñas y adolescentes no acompañados que aunque no han sido numerosos, hacen visible la falta de mecanismos institucionales para dar respuesta a sus necesidades de comunicación, atención individualizada, repatriación o devolución con sus familiares, etc. En este sentido, debe continuar dándose prioridad a la aplicación de mecanismos nacionales e instrumentos internacionales para la determinación del interés superior del niño.

4. RESPUESTAS INSTITUCIONALES A LA MIGRACIÓN EXTRACONTINENTAL: MARCO JURÍDICO Y CAPACIDADES, OPORTUNIDADES Y NECESIDADES DE LA GESTIÓN PÚBLICA

4.1. *Marcos jurídico e institucional para la acción pública*

En términos de firma y ratificación de los tratados y convenios internacionales de derechos humanos es posible afirmar que prácticamente todos los países, si bien no los suscribieron en un primer término, sí los ratificaron posteriormente. Las excepciones son Panamá y Costa Rica, que no han firmado ni ratificado la Convención Internacional sobre los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares (1990); el Convenio 97 de la OIT sobre Trabajadores Migrantes (1949), el cual fue firmado por México, pero no ratificado, y que fue ratificado sólo por Guatemala y Belice. El Convenio 143 de la OIT sobre las Migraciones en Condiciones Abusivas y la Promoción de Igualdad de Oportunidades y Trato de los Trabajadores Migrantes, sólo fue suscrito, más no ratificado por México. Es importante tomar en consideración el marco legal para los trabajadores migrantes, dado que algunos de ellos se quedan a trabajar por lapsos cortos de tiempo o prolongados en los países de la región. Sobretudo hay casos de nacionales de países como China e India que laboran en estos países en una cantidad considerable aunque imprecisa. Pero aún en la hipótesis en la cual solo una muy pequeña cantidad trabajara, solo uno si es el caso, los protocolos internacionales son vigentes y se aplican igualmente en su situación.

A nivel regional hay una historia de adhesión a los instrumentos internacionales de derechos humanos en materia de migrantes en general, y de trabajadores migratorios y asilados y refugiados en particular, que se remonta a los años 50 del siglo pasado. Si bien en relación con los primeros instrumentos hay cierta irregularidad, es notable que los más recientes (Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, del 2000 y el Protocolo contra el Tráfico de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, del 2002) han sido ratificados por todos los países. Lo mismo puede afirmarse en relación con la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares (art. 36.1b, 36.1b, 36.1c.), la Convención Americana sobre Derechos Humanos (arts. 2, 6, 14, 50 y 64.1), la Convención sobre la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) (arts. 9.1, art. 15.1), las recomendaciones generales No. 21 y 24 del Comité CEDAW, la Convención de los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer o Convención de Belém do Pará, entre otras. Las bases internacionales están, entonces, sentadas para avanzar en la construcción de espacios regionales de diálogo y generación de acuerdos, que permitan armonizar la aplicación de los dictados universales, a la vez que atender las particularidades de la situación centroamericana. Lo que resulta necesario alentar y reforzar es la incorporación de las normas jurídicas al diario actuar de las instituciones gubernamentales.

En lo relativo a instrumentos interamericanos de derechos humanos la situación de ratificación es, al igual que en los internacionales, relativamente homogénea. Salvo Belice que no suscribió la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, ni ratificó la Convención Americana sobre Derechos Humanos, ni el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de derechos

económicos sociales y culturales –Protocolo de San Salvador- de 1988¹², Honduras que no firmó ni ratificó El Protocolo de San Salvador y Costa Rica y Panamá que no han incorporado la definición regional de refugiado, propuesta por la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, a su normativa interna. En lo relativo a la Convención de Belem do Pará, cabe señalar que los 7 países de la región la suscribieron, ratificaron y depositaron prácticamente en las mismas fechas.

a) Legislaciones nacionales en la región

Cuadro 4. Países que han incorporado la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) en la legislación nacional¹³ de Belice, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua		
País	Norma Nacional	Año de adopción
Belice	<i>Refugees Act</i>	16 de agosto de 1991
Costa Rica	Ley General de Migración y Extranjería	1 marzo de 2010
El Salvador	Decreto N° 918	22 de agosto de 2002
Guatemala	Acuerdo Gubernativo N° 383-2001	14 de septiembre de 2001
Honduras	Ley de Migración	31 de diciembre de 2003
México	Ley General de Población Ley sobre Refugiados y protección complementaria	1990, reforma a la Ley General de Población 26 enero de 2011
Nicaragua	Ley N° 130 de Protección a Refugiados	9 de julio de 2008
Panamá	Decreto Ejecutivo No. 23 por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, se derogan el Decreto No. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de octubre de 1984, y se dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias.	10 de febrero de 1998

Fuente: [Fuente: www.acnur.org/biblioteca](http://www.acnur.org/biblioteca)

¹² Cabe aclarar que Guatemala sólo reconoció la independencia de Belice hasta 1973, y que este país, hasta 1981, consolidó su independencia del Reino Unido. Aunque no cabría hablar de suscripción o ratificación durante el periodo anterior a su independencia, pudo haber acudido a otras figuras para hacerse parte del Tratado (adhesión, aceptación, aprobación) luego de consolidarse como Estado independiente.

¹³ Elaborado por la Unidad Legal Regional de la Oficina del ACNUR para las Américas. Actualizado a abril de 2010.

4.2. *Sistemas para la protección de refugiados*

Hoy en día, se puede verificar que todos los ocho países de la región objeto del presente estudio han ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Además, con la reciente aprobación de la Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria en México, todos los países cuentan con normativa interna que implementa las obligaciones internacionales contenidas en dichos instrumentos sobre refugiados y establecen procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Seis de los ocho países han incorporado además la definición regional de refugiado contenida en la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

La investigación ha constatado, sin embargo, que ningún país objeto del estudio ha adoptado formalmente una política en materia de asilo y protección de refugiados. Con ello, las autoridades no han desarrollado medidas integrales para buscar el bienestar de los refugiados y, con frecuencia, se limitan a tomar decisiones sobre la elegibilidad de la condición de refugiado, sin considerar la necesidad de alcanzar la autosuficiencia y una solución duradera para estas personas. Existen todavía resabios de la percepción equivocada que la protección de los refugiados compete a los organismos internacionales y no al Estado, a través de su estructura legal y administrativa.

Todos los países de la región objeto del estudio cuentan también con una autoridad central que recibe, tramita y adopta decisiones sobre la determinación de la condición de refugiado. El grado de desarrollo y conocimiento técnico de tales autoridades, sin embargo, no es uniforme en los países de la región. La cantidad de recursos que las autoridades de los países objeto del estudio destina a tales instancias de elegibilidad de la condición de refugiado, en materia principalmente de personal capacitado y equipo técnico para brindar documentación y levantar bases de datos, es escaso. Estos factores dificultan decidir las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado de manera adecuada y conforme a los estándares internacionales. Por ejemplo, algunas de las autoridades, están habituadas a recibir un número relativamente bajo de solicitudes por año (entre 20 a 40 solicitudes). Por ello, la llegada en grupos de solicitantes de la condición de refugiado en el marco de los flujos extracontinentales genera una carga adicional y una mayor exigencia de recursos que las autoridades no siempre están en la capacidad de afrontar.

La falta de familiaridad de las autoridades nacionales con el contexto y la realidad socio-política y de derechos humanos de los países de origen en África y Asia incrementa las dificultades para estudiar de manera adecuada las solicitudes. Existen en casi todos los países también barreras de idioma que impiden establecer una comunicación efectiva con los solicitantes de la condición de refugiado en un lenguaje que sea comprensible para la persona, con lo cual, se reducen las posibilidades de establecer claramente las razones por las cuales la persona ha salido de su país y si tiene o no necesidades de protección internacional como refugiado.

La sumatoria de algunos de estos factores permite afirmar que los Estados de la región no siempre están en condiciones de distinguir de manera pronta y justa quién es un refugiado y quién no lo es, en particular ante la llegada en grupo de personas que buscan ser reconocidas como refugiados en el contexto de la migración mixta. Esto encuentra

respaldo, por ejemplo, en el número reducido de decisiones en casos extracontinentales en relación con el número total de solicitudes presentadas por personas provenientes de África o Asia. La falta de resoluciones sobre tales solicitudes impide determinar con claridad si las personas deben beneficiarse o no de la protección específica prevista por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, principalmente en materia de no sanción por ingreso irregular y no devolución (*non-refoulement*). Esta situación tiene efectos negativos en la percepción pública sobre el funcionamiento de los sistemas para el reconocimiento como refugiado, porque al no distinguir entre refugiados y no refugiados se genera una confusión sobre la validez y legitimidad del sistema y de si efectivamente está cumpliendo o no los fines humanitarios para los cuales fue creado.

Aún más, el hecho que un número significativo de personas extracontinentales que solicita el reconocimiento de la condición de refugiado decida abandonar tácitamente el procedimiento y salir del país de manera clandestina ha generado la percepción en algunas autoridades de que el sistema de asilo está siendo abusado o, incluso, de que el sistema de asilo *es* el problema detrás de la llegada de grupos extracontinentales por medio de traficantes de migrantes. Al respecto, los Estados no siempre están conscientes de lo siguiente:

- Los sistemas para la determinación de la condición de refugiado en México y América Central existen desde hace varios años y anteceden esta reciente tendencia de movimientos migratorios mixtos extracontinentales;
- Según los instrumentos de derechos humanos, toda persona tiene el derecho de solicitar asilo, por lo cual, el ejercicio normal de un derecho no debe ser considerado como un abuso por parte de la persona;
- El presentar una solicitud de la condición de refugiado ofrece medidas provisionales de protección para la persona, como la no devolución al país de origen. No obstante, esta protección deberá permanecer o no en el tiempo dependiendo si la persona es efectivamente reconocida como refugiada por las autoridades competentes, siguiendo procedimientos justos y eficientes. De no verificarse la satisfacción de los criterios para ser reconocido, resulta aplicable la normativa general sobre migración; e,
- Incluso, si la persona es reconocida formalmente como refugiada, las autoridades deberían no sólo tomar medidas – incluidas judiciales – contra las redes de tráfico, sino que también se podrían tomar medidas contra la persona, siempre que se observe en todo momento el principio de no devolución y el resto de las garantías de la Convención de 1951. Esto quiere decir, por ejemplo, que las autoridades pueden adoptar medidas que desestimen el movimiento irregular de refugiados mediante la devolución a un país previo de tránsito, siempre que se garantice que la persona sea readmitida en el país y continúe siendo protegida efectivamente como refugiada.

Es importante notar, al mismo tiempo, que existen experiencias positivas sobre el reconocimiento de necesidades de protección en el marco de los flujos mixtos, las cuales pueden ser de utilidad para otros países de la región. Una de ellas fue el caso de Costa Rica, donde se conformó un equipo interinstitucional, con la participación también de

organismos internacionales, para entrevistar y tratar de establecer de manera expedita los perfiles de las personas que conformaban el grupo de personas extracontinentales. Aunque todavía falta una mayor consolidación de esta iniciativa, su adopción tiene consecuencias positivas ya que facilita el poder brindar una respuesta individualizada según las necesidades específicas de cada persona, pudiendo distinguir, por ejemplo, si la persona genuinamente necesita protección internacional como refugiado, si hay indicios para pensar que ha sido víctima de trata de personas o si es un niño no acompañado que requiere de protección especial.

Por otro lado, la investigación ha constatado que existe un vacío sobre mecanismos para compartir información y coordinar acciones por parte de las autoridades encargadas de determinar la condición de refugiado en los países de la región. Esto repercute en la capacidad de las autoridades de verificar la identidad de los solicitantes de la condición de refugiado y constatar el hecho de si han transitado y solicitado el reconocimiento de dicha condición en algún otro país de la región, o incluso si se trata de refugiados ya reconocidos formalmente por otras autoridades dentro o fuera de la región. Por ello, los países hacen un análisis *ex novo* de las solicitudes y dejan de aprovechar el conocimiento que otras autoridades pueden tener sobre tales solicitudes, lo cual haría más eficiente y rápida la toma de decisiones.

En cuanto a los arreglos de recepción y acogida, se ha podido verificar que las autoridades se han visto sobrepasadas en repetidas ocasiones en su capacidad de brindar estas facilidades cuando se trata de grupos de 40 ó 50 personas que arriban simultáneamente. En este sentido, la planificación de contingencia y el contacto oportuno con diversos actores, como las iglesias y organizaciones de la sociedad civil, pueden mejorar la preparación y capacidad de las autoridades en atender dichas necesidades básicas de las personas que forman parte de los flujos extracontinentales.

4.3. *Mecanismos de recolección y análisis de información*

La información recabada en el trabajo de campo realizado, indica una insuficiencia generalizada en los países acerca del registro de los flujos extracontinentales. El manejo de la información es clave en razón de poder dimensionar adecuadamente la magnitud de los flujos, conocer sus características y proyectar acciones en atención a sus necesidades y desafíos. No obstante, existen obstáculos significativos en el levantamiento y procesamiento de información, entre ellos: La falta de cultura de sistematización, la ausencia de soportes informáticos que apoyen la recolección de información sobre flujos de entradas y salidas, la debilidad en materia de gestión de información en los puestos fronterizos, la escasa armonización de los datos migratorios entre los países de la región, y la falta de intercambio de información en tiempo real al interno de las instituciones y entre instituciones y países.

El contenido de la información que se sistematiza es muy básico y heterogéneo entre los países. Un ejemplo lo podemos detallar en la situación que se presenta entre México y Guatemala: Mientras que el primero presenta de manera desagregada, al menos por nacionalidad desde el año 2008, la información sobre migrantes extracontinentales y solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado, Guatemala en la página de su instituto de migración presenta solamente índices globales de personas deportadas.

A partir del 2008 Honduras, El Salvador y Nicaragua ofrecen las cifras desagregadas de nacionalidades centroamericanas deportadas, sin determinar ni los asiáticos ni los africanos que han sido objeto de tal procedimiento, ni la edad, nacionalidad y punto de internación y detención de los mismos. En relación con los solicitantes de reconocimiento de la condición de refugiado existen cifras aisladas del número y la nacionalidad de los deportados desde el año 2002.

Por otra parte, el estado de las capacidades instaladas (equipo, software, alimentación de bases de datos, etc.) revela cuentas pendientes en el ámbito del fortalecimiento institucional de las instituciones consultadas en el marco de este estudio. Sin las destrezas técnicas apropiadas y un soporte informático de buen nivel, es poco lo que se puede hacer en materia de levantamiento de los sistemas de información sobre la migración en la región. Existen países donde la información es levantada en forma manual y no se cuenta con sistemas informáticos que provean información en línea sobre aspectos relacionados con estos flujos. No debe obviarse la existencia de algunas iniciativas, como por ejemplo el Sistema de Información Estadística para las Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES) de la Universidad Nacional de Costa Rica), creado por la OIM dentro del marco de la Conferencia Regional de Migración (CRM) y que representa una buena oportunidad para sistematizar y analizar información proveniente de los flujos migratorios en la región.

La escasa comunicación y coordinación de información entre los países de tránsito sobre las personas migrantes incorporadas en los flujos es identificada como una debilidad en la elaboración, diseño y puesta en funcionamiento de sistemas de alerta en relación con la llegada e impacto de los flujos extracontinentales. Asimismo, la poca capacidad para establecer controles cruzados entre las fronteras de los países es también una limitante en el proceso de establecimiento de sistemas preventivos de alcance nacional y regional.

4.4. Análisis de capacidades, oportunidades y necesidades para la gestión pública en respuesta a las necesidades de los flujos extracontinentales

Durante el desarrollo de este estudio, se han identificado un conjunto de elementos que sobresalen en las respuestas ensayadas a nivel institucional para dar atención a las necesidades que presentan los flujos extracontinentales. Es posible ubicar estas respuestas en dos escenarios: Las oportunidades y las necesidades o desafíos institucionales

En el ámbito de las oportunidades, son notables los esfuerzos por articular y promover estrategias de intervención (a falta de políticas o marcos de actuación sistemáticos y de condiciones financieras que impiden un adecuado seguimiento a los impactos de los flujos extracontinentales a nivel nacional y regional).

Algunas de tales estrategias de intervención se originan en todos los países debido a acciones de la OIM y el ACNUR para movilizar capacidades de instituciones: En algunos países en particular destacan esfuerzos de instituciones de defensoría o procuradurías de derechos humanos, instituciones sectoriales tales como salud, mujer, niñez, familia, etc., cuyos intereses los hacen trascender el elemento puramente formal y administrativo del acto migratorio en el que han incurrido las personas migrantes

extracontinentales, y buscar con ellos condiciones de protección y atención a sus necesidades particulares. Sin embargo, como resultado de este estudio se sabe que no existe un marco de acción coordinado en el nivel nacional ni en el regional.

La salvaguarda a las necesidades de las personas que conforman parte de los flujos, su conceptualización como sujetos de derecho, es realizada por un conjunto de actores institucionales que han debido ajustar sus marcos de acción y sus prácticas cotidianas a la atención de sujetos con perfiles migratorios para los cuales no estaban preparados. En este sentido, la mayor parte de las acciones se podrían enmarcar en el ámbito de una primera respuesta (que podría aludir a necesidades de alimentación, atención en salud, comunicación, intervención en crisis, intérpretes, entre otros) y para ello se movilizan una serie de recursos institucionales que aunque limitados en cantidad y calidad, son suficientes para abordar las necesidades de las personas migrantes extracontinentales. En varios países se han puesto en marcha mecanismos interinstitucionales para dar respuesta a tales necesidades, lo que es un buen ejemplo de que los estados están frente a una situación que amerita la concertación de acciones. Pese a ser un tema novedoso para los gobiernos, existe una actitud proactiva para brindar una mejor atención y mejorar los procesos de registro y de conocimiento de lo que representan estos flujos de migración en el conjunto de la región.

Por otra parte, el desarrollo de procesos de acompañamiento interinstitucional, que incluya a organismos de sociedad civil en materia de monitoreo de las condiciones que experimentan las personas migrantes en los centros de detención, sus necesidades de asistencia legal y psicosocial, entre otros aspectos, debe ser considerado en el marco de la gestión institucional para la atención de las necesidades de la población en estudio. En esta gestión podrían participar tanto organismos de la sociedad civil orientados a la promoción y protección de los derechos de las personas, así como las instituciones titulares de obligaciones en la materia.

En el ámbito de las necesidades institucionales, es evidente que lo que permea el desarrollo de las respuestas institucionales es sin lugar a dudas la falta de una política integral en la materia, que proporcione orientación a las acciones y un sentido a las respuestas ensayadas y que vaya acompañada de recursos para su adecuada implementación.

Esta investigación ha ubicado un conjunto de necesidades vinculadas con las capacidades económicas, la inexistencia de presupuestos específicos para atender las necesidades de las personas en los flujos, la falta de capacitación del recurso humano, las deficiencias en infraestructura de los centros de detención para dar respuesta en materia de hospedaje, alimentación y la dedicación a la atención de casos personalizados en virtud de sus requerimientos de salud y acompañamiento psicológico.

El tema de los recursos financieros es señalado por las distintas autoridades entrevistadas como la principal limitante. Los exiguos presupuestos asignados a las dependencias de migración de la región, introducen un escaso margen de maniobra para responder a los desafíos de corto y mediano alcance que plantean las personas migrantes extrarregionales. Sus necesidades de asistencia y protección son a menudo sólo parcialmente cubiertas en virtud de la insuficiencia financiera que presentan dichas dependencias y ésta es utilizada como argumento para justificar la falta de respuesta a esa

situación. Lo anterior limita la integralidad en la respuesta inmediata y en el diseño de alternativas de solución; por ejemplo, los costos de repatriación de las personas a los países de origen son muy altos, no están ni programados ni presupuestados en los planes operativos de las instituciones; en caso de que se implementaran producirían enormes baches presupuestarios.

Finalmente, los países de la región forman parte de un sistema migratorio en el que se genera una intensa movilidad (entrada y salida de personas en condición regular e irregular por distintos puntos migratorios y puestos fronterizos). Desde el punto de vista de la gestión migratoria en general, la mayor parte de los países cuentan con sistemas de atención que arrastran deficiencias; a esto se suman las necesidades y demandas que generan los movimientos extracontinentales, debido a la falta de personal, de recursos e infraestructura, falta de equipo informático, inexistencia de equipo actualizado para realizar el control de las personas que entran y salen de los países y, sobre todo, la falta de capacitación del personal humano para responder a las características específicas de esos particulares flujos.

5. CONSIDERACIONES FINALES Y RECOMENDACIONES

5.1 *Sobre contexto y condiciones de flujos extracontinentales en la región*

Las políticas migratorias más estrictas en obtención de visas y amplios recursos para detener y devolver a los migrantes irregulares, no han logrado desestimular la migración irregular. Entre los efectos de esas políticas se ha favorecido, aún sin proponérselo, el mercado paralelo de traficantes de migrantes y el que los sectores sociales más desfavorecidos acudan a su mercado, sea como demandantes de servicios para llegar a su destino, sean como agentes diversos que prestan servicios varios y/o trafican con migrantes, o en la participación de redes delictivas de mayor sofisticación y articulación internacional que medran con el tráfico de migrantes e insertan esta actividad en otros circuitos delictivos. Es decir, insertan el tráfico de migrantes en actividades propias de seguridad pública e inciden en temáticas de seguridad nacional en tanto dos rasgos distintivos: 1) la articulación internacional, transcontinental para el caso de migrantes asiáticos y africanos; y 2) la generación de zonas compartidas entre redes delictivas dedicadas a actividades distintas como la trata de personas, el trasiego de drogas y el tráfico de personas.

Hacia EEUU se dirige el mayor flujo de personas en el continente y es de los destinos más importantes en el mundo. Sus resguardadas fronteras también tienen sus puntos débiles para el tráfico de todo tipo de productos y de la ganancia que ellos generan. La porosidad de su frontera sur la hace atractiva y ampliamente utilizada para todo fin comercial, lícito o no. De ahí que se amplíe hacia el sur continental la búsqueda y articulación de vías que favorezcan actividades mercantiles, que incluyen a la comercialización de personas para cualquier fin.

No todas las personas migrantes y refugiadas son iguales ni encuentran las mismas condiciones para emprender su viaje. Eso es lo que da lugar a distintos tipos de redes de tráfico de migrantes, o bien a distintas zonas compartidas entre distintas redes delictivas. Así, por ejemplo, los migrantes centroamericanos, que forman parte del CA-4, con cierta facilidad pueden llegar a los límites fronterizos de Guatemala con México, sin el concurso de los traficantes quienes sí tendrán que empezar a trabajar con más ahínco desde el lindero fronterizo mexicano hacia el norte. En cambio, quienes trafican con caribeños (cubanos, en particular), asiáticos y africanos deben, necesariamente, iniciar labores de logística desde el lugar de origen de los futuros migrantes.

Las personas migrantes y refugiadas asiáticas y africanas viven situaciones de mayor desprotección, pues en ellas pesan elementos de lo más diversos, como pueden ser el idioma, el color de la piel, la cultura, la vestimenta, la ausencia o gran lejanía de referentes hasta geográficos, para no hacer mayor referencia a los sociales que les dificulta más mimetizarse, o bien encontrar manos solidarias. Hay una vasta gama de mediaciones sociales de todo tipo que los hace mucho más vulnerables que muchas otras personas migrantes que acceden y transitan por la antesala territorial mexicana y del norte centroamericano. Son quienes dependen más de los traficantes de migrantes, muchos de éstos invisibles incluso para los propios migrantes pues su labor la realizan con frecuencia por vía electrónica o por mediaciones varias. En efecto, migrantes entrevistados e informantes calificados dicen que es práctica común que los migrantes

asiáticos y africanos viajen con un teléfono celular a la mano, o que en las distintas escalas busquen comunicarse telefónicamente con un contacto o, en caso de caer en manos de alguna autoridad gubernamental, más si es de migración, soliciten con prontitud el uso de un teléfono o Internet y al poco tiempo reciban algún tipo de ayuda, orientación o la asesoría jurídica que les permita salir del reguardo institucional. Los traficantes de personas migrantes y refugiadas extracontinentales practican, con bastante frecuencia, la presencia virtual que, aparte de reducir costos, disminuye los riesgos físicos de todo tipo que pudieran enfrentar.

A manera de síntesis, el presente estudio ha podido constatar que entre las principales dificultades que los países de América Central y México enfrentan se encuentran las siguientes: (1) dificultad para establecer mecanismos de recepción adecuados para personas que arriban al territorio en grupos de más de 10 personas; (2) dificultad para determinar de manera individual y expedita las identidades, los perfiles y las necesidades de protección de personas que llegan en grupos de manera irregular; (3) la imposibilidad real de deportar a los extracontinentales; (4) la ausencia de mecanismos de coordinación y cooperación interestatal que permita trasladar a las personas a un país anterior de tránsito; (5) la dificultad o imposibilidad de encontrar autoridades consulares de los países de origen de estos migrantes para documentarlos y deportarlos, y (6) la dificultad de lidiar con las diferencias culturales y de integración por las mismas razones.

5.2 *Recomendaciones*

A continuación se presentan distintas recomendaciones en aéreas específicas que serán de utilidad para los Estados de la región en el manejo efectivo y respetuoso de los derechos humanos de los migrantes y refugiados extracontinentales. En general, es importante la construcción de mecanismos y políticas orientadas a dar respuesta de forma rápida y eficaz a estos flujos. Para ello, se requiere la combinación y complementariedad de estrategias tanto a nivel nacional, como regional. Las acciones individuales y desarticuladas, pueden desembocar en un deterioro de la población que pretende proteger, en abierta contravía con las intenciones explícitas de las actuaciones.

5.2.1 *Captación de información y mecanismos de detección*

Es fundamental la mejora de los procesos de captación de información, de sistematización de la información y de ingresos y salidas que vinculen distintos sistemas de registro. Se recomienda generar un sistema con un mayor número de campos de datos para obtener información cierta, rápida y oportuna, vinculable a los sistemas migratorios, de manera que se obtenga información de los ingresos y egresos y de las interdicciones y alertas de distinta naturaleza que tienen los servicios migratorios.

Si los Estados adoptaran un sistema similar o con criterios estandarizados, se podría pensar en la complementariedad de las bases estadísticas de los ocho países de la región, siempre y cuando todos capten los mismos rubros, tengan el mismo período temporal de referencia, etc.

Se recomienda trabajar para el establecimiento de una base de datos regional, que cuente con los adelantos tecnológicos necesarios para registrar a las personas migrantes, solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado y refugiadas

extracontinentales. La base de datos debería establecer los países por los que transitaron, si tuvieron acceso a los procedimientos nacionales para la determinación de la condición de refugiado, si gozan de protección efectiva y si pueden ser readmitidos en los países donde buscaron o encontraron protección internacional.

En seguimiento al Taller sobre Protección y Soluciones Duraderas de los Flujos Migratorios Mixtos, celebrado en el marco del Proceso Puebla en Costa Rica los días 11 a 13 de agosto de 2008, se recomienda continuar apoyando el intercambio y disponibilidad de información sobre las condiciones prevalecientes en los países de origen, como elemento esencial de los mecanismos para la determinación de la condición de refugiado. Se recomienda reactivar la iniciativa de compartir el Sistema de Información sobre País de Origen, desarrollado por el Departamento de Investigación de la Comisión de Inmigración y Refugiados de Canadá.

5.2.2 Identificación de perfiles y mecanismos de referencia/canalización

Se requiere tomar medidas que permitan una mayor interacción y generación de mejores herramientas de gestión, de procedimientos sumarios o mejoramiento de los sistemas de información que permitan poder determinar identidades y perfiles para poder actuar de una manera más eficiente según las necesidades de cada persona.

Es necesario, en atención a lo señalado en el punto anterior, establecer los distintos perfiles y mecanismos de referencia/canalización a través de sistemas basados en la necesidad de cada persona, dado que personas distintas requieren procedimientos diferenciados de atención y protección.

Para el fortalecimiento, la integración y la armonización de los mecanismos existentes para identificar perfiles y referir/canalizar casos en los países de la región, se apela a los organismos internacionales a realizar talleres especializados. Se recomienda, por ejemplo, explorar la posibilidad de elaborar un cuestionario común regional o subregional de identificación de perfiles y referencia/canalización de casos. En estas actividades deberían participar las instituciones nacionales para la promoción y protección de los derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, además de instituciones que por su naturaleza migratoria, deben estar presentes.

Para la efectiva implementación de herramientas de identificación de perfiles y mecanismos de referencia/canalización, es indispensable la capacitación de funcionarios. Para lo anterior se recomienda contar con la cooperación técnica de organismos internacionales como ACNUR y OIM. Estas capacitaciones deberán tratar temas específicos a suficiente profundidad, como es el acceso efectivo a mecanismos nacionales para las personas que soliciten el reconocimiento de la condición de refugiado, o que tengan otro tipo de necesidades de protección, tales como víctimas de trata y niños no acompañados. Las capacitaciones deben ir dirigidas a funcionarios desde las instancias legislativas hasta a los que dan atención primaria y tienen contacto directo con este grupo poblacional. Especial atención deben recibir oficiales en materia de elegibilidad de la condición de refugiado y migración en frontera, en tanto son estos los que tendrán eventualmente el primer contacto con esta población.

Se recomienda adoptar herramientas procedimentales que permitan priorizar y tramitar de manera más eficiente las diversas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado, tal y como ha sido sugerido en el Plan de Acción de los 10 Puntos para responder a la migración mixta, elaborado por el ACNUR. Esto permitiría, por ejemplo, diferenciar peticiones que sean manifiestamente infundadas abusivas o fraudulentas, de las que en efecto se observa la necesidad de protección internacional, sin perjuicio de mantener los plazos procesales y el debido proceso en los procedimientos administrativos.

5.2.3 Necesidades de asistencia y protección

Se recomienda trabajar para que los Estados que no han firmado y ratificado las convenciones y protocolos internacionales que favorecen la protección y atención de las personas migrantes y refugiadas así lo hagan.

No quedó claro del estudio cómo los estados incorporan sus compromisos internacionales en su ordenamiento jurídico interno. Pareciera que queda un amplio margen de interpretación y discrecionalidad que no siempre pueden ser positivamente cotejadas y puestas al servicio de las personas migrantes que lo requieren. Se recomienda, en consecuencia, su formalización documental y debida difusión.

Hay casos que, aunque se han suscrito protocolos internacionales e internamente se cuenta con disposiciones jurídicas vinculantes, no se han establecido las instancias gubernamentales internas que atiendan con oportunidad las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. Algunos Estados no otorgan el estatuto por carecer de las instancias locales de resolución de peticiones, mientras que otros han optado por no resolver positivamente la mayoría de solicitudes, con escaso margen de réplica por parte de quien solicita.

Se recomienda asimismo fortalecer los mecanismos de protección distintos a los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado (por ejemplo, las visas humanitarias o permisos de residencia para víctimas de trata o para niños no acompañados), con el propósito de cerrar la brecha que existe en materia de protección para aquellas personas que no califican para ser reconocidas como refugiados.

Es importante que los países de la región establezcan protocolos y procedimientos y lineamientos claros, así como unificados en lo fundamental, aplicables en los casos de personas migrantes irregulares que no pueden ser retornadas por dificultades operativas, logísticas o presupuestarias. La definición de opciones migratorias podría evitar que las personas acudan a las redes internacionales dedicadas a la trata, el secuestro y el tráfico de migrantes. Para ello es necesario tener en cuenta que la regulación de la migración es una responsabilidad compartida entre los Estados de origen, tránsito y destino. Una posible acción sería la creación de fondos regionales de retorno voluntario y programas de reintegración.

Dado que las personas migrantes y refugiadas extracontinentales llegan a la región sin documento de identidad que acredite su nacionalidad o con documentación falsa o fraudulenta, se recomienda trabajar en mecanismos que permitan generar documentos preliminares de identificación, o al menos de individualización personal.

Debido a las barreras del idioma y la falta de una representación consular en la región se hace muy difícil la comunicación, verificación de datos, asistencia médica, identificación de sus necesidades y gestión migratoria de estos flujos. Por esto es necesario contar con personal fijo, temporal o virtual que pueda recomunicarse con esta población, en términos de traducción lingüística.

Es necesario generar soluciones adecuadas a los retos logísticos en materia de atención los flujos extracontinentales, tratamiento y protección, a efectos de garantizar el acceso a alojamiento y comida, obtención de información actualizada servicios nacionales de salud, educación, acceso a la justicia, entre otros. Se recomienda asimismo fortalecer los procesos de planificación de contingencias para aumentar la preparación de las autoridades para hacer frente al arribo de grupos de personas migrantes y refugiadas extracontinentales.

5.2.4 Gestión migratoria

Trabajar en forma coordinada entre agencias gubernamentales involucrados en la gestión migratoria (policía, funcionarios en frontera, oficiales de elegibilidad, personal de centros de detención, poder judicial, entre otros) ayudaría a una atención más articulada y formalizada. El involucramiento de organismos internacionales como la OIM y el ACNUR coadyuvaría a responder eficientemente estas situaciones.

Es importante que los Estados tengan presente el país de origen al determinar el procedimiento a seguir con un caso, ya que es muy diferente el tratamiento para aquellos que proceden de países donde se puede garantizar su retorno ordenado y seguro, de aquellos que provienen de países donde no pueden ser regresados por diversas causas. En este contexto es importante el tener mayor información actualizada sobre las condiciones imperantes en los países de origen.

Es innegable la importancia de la intervención judicial en situaciones que pueden dar lugar a presunciones de la actividad delictiva de redes de tráfico de migrantes o trata de personas. Para ello es necesario que las campañas de información y programas de capacitación sobre esta situación migratoria también lleguen a instancias de los jueces, defensores y fiscales.

Se recomienda también utilizar herramientas de comunicación para incidir en la opinión pública y cambiar la percepción que asocia a la migración y la situación de los refugiados con la inseguridad pública u otros males sociales. Esto puede realizarse con intervenciones en los diversos niveles, desde la escuela con la capacitación de directivas y maestros que lo repliquen a los estudiantes, a nivel de los medios masivos de comunicación, mediante publicaciones de amplia difusión, especialmente en las plataformas de entrada y tránsito al continente de los migrantes.

5.2.5 Cooperación internacional: Tanto en la región como con países de origen

Resulta imperativo reafirmar el compromiso de los Estados Miembros de la CRM con la aplicación en este tema del Derecho Internacional, el Derecho Internacional de los Derechos Humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados, así como reforzar el

diálogo multilateral como estrategia para avanzar hacia la gobernabilidad de las migraciones con pleno respeto de los derechos humanos de las personas migrantes y refugiadas. Para esos efectos, se recomienda trabajar la coordinación entre la CRM y los organismos internacionales competentes en materia migratoria a fin de potenciar el abordaje integral de la materia.

Es importante la cooperación regional entre los Estados con relación a los acuerdos de readmisión, con el objetivo de que los mismos cumplan con las salvaguardias necesarias para la identificación de perfiles de las personas que participan en los flujos migratorios extracontinentales, así como una evaluación de sus necesidades específicas de protección, de forma tal que quienes pudieran necesitar protección internacional como refugiados sean protegidos contra la devolución a sus países de origen y tengan acceso efectivo a un procedimiento para la determinación de la condición de refugiado.

Las embajadas y consulados de los Estados de origen tienen un papel fundamental en la atención oportuna de las personas migrantes, no así en los casos de personas que son refugiadas o buscan ser reconocidas como tales. Es entendible que los casos extracontinentales sean más complejos quizá por la lejanía, la escasa representación consular y diplomática de algunos países asiáticos y africanos y los costos elevados de un eventual retorno. Sin embargo, los avances tecnológicos y de comunicaciones podrían coadyuvar al establecimiento de mecanismos y vías rápidas de consulta y gestión entre los países, con la eventual participación de los organismos internacionales a fin de atender los flujos migratorios extracontinentales.

Es menester la cooperación internacional entre los países de tránsito, la mejor manera de dar respuesta a los desafíos de las migraciones internacionales, a través del intercambio de información, de alerta a las autoridades correspondientes y en función de ello se puedan impartir las instrucciones que eviten que las redes de tráfico de migrantes utilicen las diferencias en reglamentos y procedimientos para ingresar a los países de la región. La respuesta de un solo Estado es insuficiente, la respuesta regional es lo recomendable. Además de la cooperación entre países de la CRM, sería importante ampliarla los países de América del Sur por donde pasan muchos migrantes en tránsito, la cual podría darse a través de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones¹⁴.

Se requiere generar acciones de cooperación con los países de tránsito en materia de combate contra el tráfico ilícito de migrantes, de una manera que sea armónica con las necesidades de protección y asistencia que puedan tener las personas que utilizan dichas redes. Prevenir y sancionar el tráfico ilícito de migrantes es el objetivo a lograr, sólo que para su obtención se requiere la concurrencia de múltiples procedimientos y acciones coordinadas entre los países de la región (Centroamérica y México).

¹⁴ La página web de la Conferencia es: www.csmigraciones.info

Cuadro 5. Países que han incorporado la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados (1984) en su legislación nacional¹. Enunciado normativo

País	Norma Nacional
Belice	<p>Refugees Act: 4. Subject to the provisions of this section, a person shall be a refugee for the purposes of this Act if –</p> <p>a. owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, nationality, membership of a particular social group or political opinion, he is outside the country of his nationality and is unable or, owing to such fear, is unwilling to avail himself of the protection of that country; or</p> <p>b. not having a nationality and being outside the country of his former habitual residence, he is unable or,</p> <p>c. owing to a well-founded fear of being persecuted for reasons of race, religion, membership of a particular social group or political opinion, is unwilling to return to it; or c. owing to external aggression, occupation, foreign domination or events seriously disturbing public order in either part or the whole of his country of origin or nationality, he is compelled to leave his place or habitual residence in order to seek refuge in another place outside his country of origin or nationality.</p>
El Salvador	<p>Decreto N° 918/ 02: Considerando:</p> <p>[...]</p> <p>II. Que de conformidad a lo dispuesto en el Art. 12 numeral 1 de la Convención y III del Protocolo, antes referidos; en los principios contenidos en la Convención Americana sobre Derechos Humanos y en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, es necesario establecer la legislación nacional que garantice la aplicación de los referidos instrumentos internacionales;</p> <p>Art. 4.- Para los efectos de aplicación de la presente Ley, se considera refugiado:</p> <p>a) A toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, etnia, género, religión o creencia, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad, y no pueda, a causa de dichos temores, o no quiera acogerse a la protección de tal país;</p> <p>b) Que careciendo de nacionalidad y hallándose fuera del país de su residencia habitual, por fundados temores a ser perseguido por motivos de raza, etnia, género, religión o creencia, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, no pueda o, a causa de dichos temores no quiera regresar a él; y,</p> <p>c) Al que ha huido de su país de origen porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.</p>
Guatemala	<p>Acuerdo Gubernativo N° 383-2001: Considerando</p> <p>Que la Constitución Política de la República reconoce el derecho de asilo y lo otorga de acuerdo a las normas, principios y prácticas internacionales.</p> <p>Artículo 11. Refugiados. Tendrán derecho a que les sea otorgado el Estatuto de Refugiado, de conformidad con lo establecido en el presente reglamento:</p> <p>a) A toda persona que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre en el país y no pueda, o a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección del país de su nacionalidad;</p> <p>b) Al que careciendo de nacionalidad y hallándose, por fundados temores a ser perseguido a consecuencia de motivaciones de raza, religión, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, fuera del país donde tuviera su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a él;</p> <p>c) Al que ha huido de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público; y,</p> <p>d) Al que sufra persecución a través de violencia sexual u otras formas de persecución de género basada en violaciones de derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales.</p>
Honduras	<p>Ley de Migración /03: Artículo 42. Reconocimiento de la condición de refugiado.</p> <p>Le será reconocida la condición de refugiado a quienes:</p> <p>1. Por fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social o política, así como sus opiniones se encuentren fuera del país de su nacionalidad y no puedan o no quieran acogerse a la protección de su país debido a dichos temores;</p> <p>2. Por carecer de nacionalidad y por los motivos expuestos en el numeral anterior, se encuentren fuera del país en el que tenían residencia habitual, y no puedan o no quieran regresar a él;</p> <p>3. Hayan huido de su país porque su vida, seguridad o libertad se han visto amenazadas por cualquiera de los motivos siguientes:</p> <p>a) Violencia generalizada, grave y continua;</p> <p>b) Agresión extranjera entendida como el uso de la fuerza armada por parte de un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política del país de origen;</p> <p>c) Conflictos armados internos suscitados entre las fuerzas armadas del país del que se huye, y fuerzas o grupos armados;</p> <p>d) Violencia masiva, permanente y sistemática de los derechos humanos; y e) Que sufran persecución mediante violencia sexual u otras formas de persecución de género basada en violaciones de derechos humanos consagrados en instrumentos internacionales.</p>
México	<p>Ley General de Población /74 (y sus reformas): Artículo 42.- No Inmigrante es el extranjero que con permiso de la Secretaría de Gobernación se interna en el país temporalmente, dentro de alguna de las siguientes características:</p> <p>[...]</p> <p>VI.- REFUGIADO.- Para proteger su vida, seguridad o libertad, cuando hayan sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera,</p>

	conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país de origen, que lo hayan obligado a huir a otro país. [...]
Nicaragua	<p>Ley N° 130 de Protección a Refugiados/ 08: Artículo 1. Definición del término “refugiado”. Para los efectos de esta Ley, se considera refugiado a toda persona a quien la autoridad competente le reconozca dicha condición cuando concurra alguna de las circunstancias siguientes:</p> <p>a) Que debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, la religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo social, u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país;</p> <p>b) Que careciendo de nacionalidad y por los motivos expuestos en el inciso anterior, se encuentre fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera regresar a el; o</p> <p>c) Que haya huido de su país, o del país donde antes tuviera su residencia habitual, porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que haya perturbado gravemente el orden público.</p>

Fuente: www.acnur.org/biblioteca