

**Informe para presentar ante
la Corte Interamericana de Derechos Humanos**

**Diagnóstico institucional y normativo en materia de asilo en los países del
MERCOSUR**

Marzo de 2016

ÍNDICE

I.	RESUMEN EJECUTIVO.....	3
II.	INTRODUCCIÓN.....	3
1.	Antecedentes del IPPDH en materia de Migración y Asilo	4
2.	Marco Conceptual e Institucional	5
3.	Sobre este documento.....	7
4.	Metodología.....	9
III.	CONTEXTO REGIONAL EN MATERIA DE MOVILIDAD	10
IV.	DIAGNÓSTICO REGIONAL EN MATERIA DE ASILO.....	13
1.	Tradición e Historia regional	13
2.	Breve caracterización de solicitantes de asilo y refugiados en la Región	14
3.	Normativa.....	16
	Tabla 1. Tratados internacionales, año del instrumento, tipo, tema principal y año de ratificación por parte de los países del MERCOSUR.....	19
	Tabla 2. Normas nacionales de asilo vigentes en los países del MERCOSUR.....	20
4.	Institucionalidad.....	21
	Tabla 3. Organismos a cargo de las solicitudes de asilo, año de conformación, dependencia institucional, tipo y objetivos en los países del MERCOSUR.	23
5.	Políticas Públicas	25
	Tabla 4. Políticas e iniciativas nacionales, organismos involucrados, tipos de acción, población y objetivos por país del MERCOSUR.....	27
6.	MERCOSUR en el marco de América del Sur.....	31
V.	CONCLUSIONES PRELIMINARES DESDE EL MERCOSUR	31
VI.	AGENDA DE TRABAJO DEL IPPDH EN MATERIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS Y APÁTRIDAS	32
VII.	BIBLIOGRAFÍA.....	33

I. RESUMEN EJECUTIVO

El presente documento es un aporte a la opinión consultiva solicitada por el Estado de Ecuador a la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en relación a “la institución del asilo en sus diversas formas y la legalidad de su reconocimiento como derecho humano de todas las personas conforme al principio de igualdad y no discriminación”.

En el mismo se presenta un informe preliminar del Diagnóstico Regional sobre normativa, institucionalidad, políticas públicas y acceso a derechos de migrantes y refugiados actualmente en desarrollo en el marco del Proyecto de Cooperación humanitaria internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas (PCHI). Como tal, no busca responder las preguntas realizadas por el Estado de Ecuador, sino brindar información de contexto acerca las formas que toma la protección internacional de refugiados en los países del MERCOSUR que se cree que puede ser de utilidad.

Se realiza una introducción institucional y metodológica y se presenta, luego, el contexto regional en materia de movilidad humana en la región.

Se hace un desarrollo del diagnóstico en materia de protección internacional de refugiados, partiendo de los esfuerzos regionales, como las Declaraciones de Cartagena, San José y los Planes de Acción de México y Brasil.

Se presenta una breve caracterización de la población de refugiados y solicitantes de asilo en los países del MERCOSUR, que concentran apenas por encima de los 10 mil refugiados reconocidos y más de 18 mil solicitantes de asilo.

Se realiza una descripción de las normativas nacionales vigentes, la institucionalidad interministerial y participativa que estas generaron, para luego explicitar la situación de políticas públicas en materia de asilo en la región.

Se explicitan algunos de los mayores logros como la internalización de las convenciones internacionales y de las declaraciones regionales en la normativa nacional, la aplicación de la definición ampliada por la Declaración de Cartagena en los cuatro países, así como se recuperan algunos de los principales desafíos hacia adelante, como la falta de una política consistente de integración local y la necesidad de combatir la xenofobia y el racismo como parte inescindible de este proceso. Se recupera, asimismo, la necesidad de la mejora en los sistemas de registro, producción y análisis de la información sobre refugiados y solicitantes de asilo.

Por último, se presenta parte de la agenda del IPPDH en materia de asilo, en especial en aquellas cuestiones que hacen al seguimiento, evaluación y mejora de las políticas públicas de los Estados de la región.

II. INTRODUCCIÓN

El Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH) fue creado por Decisión N° 14/09 del Consejo del Mercado Común, bajo el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH) y con sede permanente en la Ciudad de Buenos Aires. A partir de su creación, el IPPDH se propuso contribuir en

el diseño, implementación y consolidación de las políticas públicas en derechos humanos como eje fundamental de la identidad, el desarrollo y la integración de los países del MERCOSUR. Entre sus funciones esenciales está hacer investigación aplicada y brindar cooperación técnica a los gobiernos en materia de diagnóstico, formulación, implementación y evaluación de políticas públicas.

En su etapa fundacional, el trabajo del IPPDH estuvo unido a la agenda regional de derechos humanos, estrechamente vinculada a favorecer la coordinación regional y el intercambio de experiencias nacionales relativas a los procesos de memoria, verdad y justicia ante graves violaciones de derechos humanos cometidos durante los períodos dictatoriales en los países del MERCOSUR y Estados Asociados. A la vez, apuntó a enfrentar los problemas de violencia estatal aún vigentes en muchos de los países de la región. Para ello, se promovieron mecanismos institucionales y acciones estratégicas para apoyar políticas de seguridad ciudadana que garanticen el ejercicio de los derechos humanos.

Como eje de actuación transversal, el IPPDH apoyó y sostiene el fortalecimiento de una institucionalidad pública en derechos humanos a nivel nacional y regional. Finalmente, en los últimos años, se abordó entre los temas de trabajo, las políticas de igualdad y no discriminación, mecanismos y acciones destinadas tanto a mejorar los niveles de igualdad e inclusión social, como a integrar el enfoque de derechos en políticas y servicios sociales de los Estados. Entre estos se realizaron trabajos sobre adultos mayores y migrantes.

1. Antecedentes del IPPDH en materia de Migración y Asilo

En el escenario regional, la situación de los migrantes y sus derechos constituyeron un punto estratégico atado a la discusión del estatuto de ciudadanía del MERCOSUR, es decir, de los derechos reconocidos por los países del bloque a los ciudadanos de los demás países. Esto requirió el acompañamiento con diversas líneas de acción que apunten a la mejora de las políticas públicas, la comunicación, capacitación de funcionarios e intercambios de prácticas entre los distintos Estados.

Entre ellas, y como consecuencia de una inquietud de los países del MERCOSUR ante la situación de vulneración de los derechos de niños, niñas y adolescentes migrantes en América Latina y el Caribe, surgió la idea de solicitar una opinión consultiva ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos (de ahora en más Corte Interamericana).

Con la cooperación técnica del IPPDH y a instancias de la Comisión Permanente de la RAADH, Iniciativa Niñ@ Sur, en julio de 2011, el Bloque MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay), formalizó la solicitud que diera lugar a la Opinión Consultiva OC-21/2014 sobre Derechos y Garantías de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, donde la Corte Interamericana estableció los estándares a seguir por los Estados en la materia.

A su vez, el MERCOSUR aprobó en el año 2012 un Programa de Acciones y Actividades para garantizar los derechos de los niños, niñas y adolescentes migrantes y de sus familiares en el marco de las Directrices 3 y 4 del Eje II del Plan Estratégico de Acción Social del MERCOSUR (PEAS), elaborado por el IPPDH. Asimismo, los países han acordado que la implementación del Programa esté a cargo de la Comisión Permanente Niñ@Sur y que cuente con el apoyo técnico del IPPDH. Una de las acciones previstas en el Programa fue la de promover la armonización y adecuación de la normativa que rige los

procedimientos migratorios a los estándares de derechos humanos aplicables a niños, niñas y adolescentes, para lo cual propusieron una serie de acciones. Como corolario final se trabajó en el diseño de una Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes, que se encuentra actualmente en proceso de implementación, con seguimiento del IPPDH. Esta Guía recupera los estándares establecidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en la Opinión Consultiva OC-21/2014 sobre Derechos y Garantías de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional y está destinada a orientar los procedimientos de los organismos responsables de la formulación y gestión de las políticas migratorias, las instituciones estatales cuyo personal cumpla funciones de control migratorio o actúe por delegación de funciones, así como también de las instituciones de protección de los derechos del niño, niña y adolescente y todas aquellas instituciones que desempeñen funciones vinculadas directa o indirectamente a su atención, respecto de todo NNA extranjero que pudiera necesitar protección internacional o la obtención de otra forma de protección de sus derechos.

Otros antecedentes relevantes han sido la realización de estudios específicos, junto a organismos nacionales e internacionales como: “La situación de las personas migrantes regionales en la Ciudad de Buenos Aires: acceso a derechos sociales, discriminación y estadísticas de criminalidad” (2014), junto al Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) de Argentina; otra sobre el acceso a derechos de las personas migrantes en la Provincia de Buenos Aires, junto a la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires (2014). También, se ha trabajado, en conjunto con la OIM, en la investigación “Niños y niñas a través de las fronteras de Argentina, Paraguay y Bolivia. Motivos y modalidades de los cruces” (2015), realizada en la frontera Argentina-Paraguay, en el paso Clorinda-Puerto Falcón.

2. Marco Conceptual e Institucional

Desde el 2015, el IPPDH se encuentra desarrollando el Proyecto de Cooperación humanitaria internacional para migrantes, apátridas, refugiados y víctimas de trata de personas (PCHI), aprobado por el GMC (MERCOSUR/GMC/ACTA N°01/2015), con el apoyo financiero del Gobierno de Brasil. El PCHI incluye recortes en materia de migración haitiana y víctimas del conflicto sirio en la región, así como un foco especial en el tema de la seguridad alimentaria, y su foco esencial está puesto en acciones de investigación, desarrollo de instrumentos de cooperación técnica regional, capacitaciones y diálogos.

A su vez, esto implicó la realización de planes de trabajo conjunto con el Alto Comisionado de la Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), para diversas actividades concernientes a la población y políticas públicas en materia de movilidad y asilo.

Los estudios, investigaciones aplicadas y documentos de trabajo desarrollados del PCHI aún en ejecución estuvieron y están basados en los estándares internacionales reconocidos por los Estados del MERCOSUR, considerándose la realidad normativa y las particularidades de las perspectivas nacionales.

Se buscó propiciar espacios de diálogo interregional sobre cooperación humanitaria internacional que permitan desarrollar estrategias comunes para hacer frente a los

desafíos que imponen las movilidades humanas de cara a la globalización y a la conflictividad creciente en el mundo.

Se espera que los resultados del PCHI permitan ampliar el conocimiento de los mecanismos y políticas públicas nacionales y regionales en materia de migración, apatridia, refugio y trata de personas desde la perspectiva de los derechos humanos.

Las principales acciones en materia de migración y asilo que se han realizado en este marco institucional, entre otras, son las siguientes:

- Un Diagnóstico Regional sobre normativa, institucionalidad, políticas públicas y acceso a derechos de migrantes y refugiados
- Informes Nacionales sobre normativa, institucionalidad, políticas públicas y acceso a derechos de migrantes y refugiados
- Un Manual Regional sobre Derechos Humanos de los Migrantes
- Diseño de un Mecanismo de Seguimiento de la implementación de la Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes
- Una Investigación sobre Migrantes Regionales en la ciudad de San Pablo
- Un Mapeo de Políticas Sociales y Buenas Prácticas en materia de Integración Local de refugiados en la región
- El Diseño de un Mecanismo Regional de Monitoreo y Evaluación del Plan de Acción de Brasil “Una Hoja de Ruta Común para fortalecer la Protección y Promover Soluciones Sostenibles para las Personas Refugiadas, Desplazadas y Apátridas en América Latina y el Caribe dentro de un Marco de Cooperación y Solidaridad”
- Un Curso Introductorio al Sistema Internacional de Protección de Refugiados en el ámbito del MERCOSUR y Estados Asociados
- Un Curso de Capacitación para actores en Materia de Cooperación Humanitaria Internacional
- Una Investigación sobre la situación de la víctimas del Conflicto Sirio en la Región
- Un Diagnóstico Regional sobre la Migración Haitiana en la Región
- Un Mapeo y un Protocolo de Acción para casos de Víctimas de Trata en la Región

Cabe señalar que el presente trabajo recupera en forma principal el enfoque de derechos humanos promovido desde el IPPDH (2014). Esto no implica una intromisión sobre las decisiones soberanas de los Estados, sino el reconocimiento de una serie de obligaciones que los Estados contrajeron en el escenario internacional y regional que deben orientar las políticas públicas para la satisfacción y concreción de los derechos en su población, pensada como sujeto de derechos. Se comprende que existen compromisos internacionales y responsabilidades asumidas, que derivan en estándares internacionales

que los mismos deben cumplir, los cuales se pueden vislumbrar en normativa interna, institucionalidad y políticas públicas que en la práctica hacen a la protección internacional de la población en cuestión.

El enfoque de derechos humanos tiene sus implicancias y principios, como interdependencia, indivisibilidad y universalidad, siempre dentro de un marco de integralidad de la protección, promoción y goce de los derechos humanos de la población en general. Para el presente documento se parte como fundamentos centrales de aquellos derechos reconocidos y legitimados por la comunidad internacional, en instrumentos universales y regionales generales y específicos. De allí surgen los principios de derechos humanos que deben guiar las políticas públicas de los Estados. Estos se vuelven, así, “una aspiración ético-normativa que plantea la observancia de la normativa, los principios y los estándares del sistema internacional de derechos humanos en la formulación e implementación de políticas públicas” (IPPDH, 2016: 4).

A su vez, en estos trabajos se ha partido del concepto de movilidad humana para abordar desde una visión amplia e inclusiva la heterogeneidad y dinamismo que revisten hoy las migraciones, las cuales incluyen situaciones más complejas como el refugio, la apatridia y la trata de personas, lo que subyace en el presente documento dedicado primordialmente a cuestiones de asilo. Aquí se comprende que la movilidad humana es un hecho social relacionado con el ejercicio del derecho humano de la libertad de circulación y puede responder a distintas razones (voluntarias o forzadas) y desplegarse mediante estrategias diversas, como traslados temporarios o permanentes, movilidad circular, desplazamientos internos o internacionales. En el marco del presente documento la referencia a movilidad humana en tanto traslado implica el cruce de una o más fronteras nacionales.

3. Sobre este documento

El 14 de diciembre de 2016, el IPPDH recibió una invitación de la Corte Interamericana a presentar su opinión escrita sobre los puntos sometidos a opinión consultiva en relación “la institución del asilo en sus diversas formas y la legalidad de su reconocimiento como derecho humano de todas las personas conforme al principio de igualdad y no discriminación”, sometida el 18 de agosto de 2016 por el Estado de Ecuador. Cabe explicitar que, en este documento, no se busca responder las preguntas realizadas por Ecuador sino, en virtud del trabajo previamente realizado desde el IPPDH, brindar un informe inicial de contexto acerca de la protección internacional de refugiados y refugiadas en el MERCOSUR. Responder a las preguntas, hubiese requerido un proceso de relevamiento, sistematización e investigación distinto, el cual el IPPDH no ha realizado.

En líneas generales, el Ecuador busca esclarecer la naturaleza y alcance de la institución del asilo y determinar para estos efectos la interpretación que asegure la más efectiva vigencia del artículo 22.7 de la Convención Americana donde se explicita que “Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales”.

Los principales puntos sometidos a la apreciación de la Corte Interamericana son los siguientes:

(A) Ante la posibilidad de que un Estado, grupo o individuo realice actos o adopte conducta que en la práctica signifique el desconocimiento de las disposiciones establecidas en instrumentos internacionales de derechos humanos de manera que se atribuya un contenido restringido en cuanto a la forma o modalidad de asilo, qué consecuencias jurídicas deberían producirse sobre los derechos humanos y libertades fundamentales de la persona afectada por esas restricciones;

(B) Ante la posibilidad de que un Estado ajeno a una determinada convención sobre asilo, obstaculice, impida o limite la acción de otro Estado que sí es parte en dicha convención de manera que no pueda cumplir con las obligaciones y compromisos contraídos en virtud de dicho instrumento, cuáles deberían ser las consecuencias jurídicas para la persona en cuestión;

(C) Si cabe la posibilidad de que un Estado, ajeno a una convención sobre asilo, o que pertenezca a un régimen jurídico regional distinto de aquel en base al cual se concedió el asilo, entregue a quien goza del estatuto de asilado o refugiado al agente de persecución, violando el principio de no devolución, basándose en que la persona asilada pierde esta condición por ejercer su derecho a la libre movilidad en un Estado que no forma parte de las mismas, y cuáles serían las consecuencias jurídicas sobre el derecho al asilo y los derechos de la persona;

(D) Si cabe la posibilidad de que un Estado adopte una conducta que en la práctica limite, disminuya o menoscabe cualquier forma de asilo, argumentando para ello que no confiere validez a ciertos enunciados de valor ético y jurídico, y qué consecuencias jurídicas se desprenderían;

(E) La posibilidad de denegación de asilo de una persona que solicita dicha protección en una sede diplomática; argumentando mal uso a los locales de la Embajada o la concesión indebida de inmunidades diplomáticas, y qué consecuencias jurídicas esto tendría;

(F) La posibilidad de que el Estado asilante deniegue una solicitud de asilo o refugio, o revoque el estatuto concedido por denuncias o el inicio de un proceso legal cuyo origen tiene claro móvil político, ante la posibilidad de que esto genere una cadena de sucesos que lleven a que la persona sea sujeto de graves daños, pena capital, cadena perpetua, tortura y tratos crueles, inhumanos y degradantes;

(G) Si cabe la posibilidad de que un Estado que haya sido objeto de la resolución o dictamen de un mecanismo multilateral perteneciente al sistema de las Naciones Unidas, mediante el cual se le atribuye responsabilidad en la violación de derechos de una persona asilada o refugiada solicite cooperación judicial en materia penal al Estado asilante sin tener en cuenta el mencionado dictamen ni su responsabilidad en el menoscabo de los derechos de la persona asilada.

Se sostiene, ante estas consultas, que desde el IPPDH se decidió brindar a la Corte Interamericana una versión preliminar de los resultados del Diagnóstico Regional sobre normativa, institucionalidad, políticas públicas y acceso a derechos de migrantes y refugiados que se encuentra en proceso de procesamiento y escritura, en especial aquellos en materia de protección internacional de refugiados, como aporte subregional a la opinión consultiva. Sin perjuicio que no responden en forma explícita las consultas realizadas, se comprende aquí que este documento puede ser de utilidad a la Corte Interamericana, al sistematizar parte de las prácticas en materia de protección internacional de refugiados que existen en la región.

4. Metodología

Con el objetivo de establecer un panorama cuanti-cualitativo de la movilidad humana en los doce países miembros y asociados al MERCOSUR (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay y Venezuela), el Diagnóstico en curso hace foco en la institucionalidad (instituciones, normas y políticas) existente en materia de gestión, promoción y protección de las personas en contexto de movilidad humana. En este sentido y siguiendo la línea desarrollada desde el IPPDH se entiende aquí que analizar la institucionalidad implica comprender las normas o reglas formales que le dan el marco funcional y político a las instituciones, lo cual “nos remite a la adopción de los tratados internacionales, las traducciones locales de los acuerdos e instrumentos normativos de garantía y protección, la infraestructura institucional y los mecanismos y estrategias de coordinación creados para proponer, ejecutar y controlar las políticas públicas e iniciativas en materia de derechos humanos dentro de cada país y en el MERCOSUR como bloque regional”. (Institucionalidad, Pág. 16).

Para abordar de manera cabal la institucionalidad involucrada se definieron dos grupos temáticos que permitieron organizar los instrumentos de recolección y el análisis. Los ejes principales incluyen migración, asilo, refugio y apatridia; y los ejes transversales se definieron incluyendo las temáticas priorizadas en el proyecto: trata de personas, género, niños, niñas y adolescentes y seguridad alimentaria.

El proceso de elaboración del estudio se organizó en etapas que incluyeron diversas estrategias y metodologías de recolección de información y análisis. Primeramente, se hizo un envío de cuestionarios a las instituciones y organismos de los Estados miembros y asociados responsables de las temáticas prioritarias o transversales. Se diseñaron dos cuestionarios, uno dirigido a las instituciones o áreas de cada Estado responsables de abordar las temáticas principales, particularmente las áreas migratorias y CONARES, y el segundo cuestionario orientado a las instituciones responsables de la gestión de las temáticas transversales del estudio (trata de personas, niñez, género y seguridad alimentaria). En total se enviaron 94 cuestionarios y se recibieron 33 respuestas, 27 cuestionarios completos y 8 informes que contenían información relevante o datos estadísticos. Si bien hay una desigualdad entre algunos países en relación a la información enviada, es de destacar la buena calidad de los datos estadísticos e información cualitativa brindados, así como una marcada voluntad de responder a los requerimientos solicitados.

Luego, se profundizó la información recibida por medio de entrevistas semi-dirigidas a funcionarios de las mismas instituciones a las que se envió el cuestionario, priorizando las áreas migratorias, de asilo (CONARES) como áreas de temáticas prioritarias, y en relación a las instituciones dedicadas a áreas transversales se destacaron: organismos de promoción y protección de niños, niñas y adolescentes, de género y trata de personas. En total se obtuvieron 65 relatos, oscilando entre 4 y 8 entrevistas en cada país. En algunos casos, se contabilizaron dos entrevistas aun cuando se hayan realizado a una sola persona ya que se respondieron las preguntas destinadas a dos temáticas. La pauta de entrevista retomaba los mismos aspectos del cuestionario, indagando en las trayectorias y experiencias de cada país en la temática. El relato oral en algunos países permitió conocer y comprender mejor los marcos históricos y políticos que orientan las instituciones e iniciativas.

En particular, en relación a la temática de interés, en los países parte del MERCOSUR respondieron los siguientes organismos públicos:

Cuadro 1. Organismos públicos que respondieron cuestionarios en el marco del PCHI en los países parte del MERCOSUR

País	Organismos
Argentina	Dirección Nacional de Migraciones, Ministerio del Interior, Obras Públicas y Vivienda, Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), Dirección General de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto
Brasil	Departamento de Migrações (DEMIG), Departamento de Polícia Federal (DPF), Comité Nacional para los Refugiados (CONARE)
Paraguay	Dirección General de Migraciones, Comisión Nacional para Refugiados (CONARE)
Uruguay	Junta Nacional de Migración, Dirección Nacional de Migración, Comisión de Refugiados (CORE)

Finalmente, la información obtenida fue complementada con relevamiento documental, tanto de normativa e institucionalidad, como también de información de naturaleza cuantitativa.

A partir de estos instrumentos, y del relevamiento y análisis documental, se encuentran en elaboración informes analíticos para los doce países del MERCOSUR y asociados.

III. CONTEXTO REGIONAL EN MATERIA DE MOVILIDAD

La movilidad humana es un fenómeno histórico que ha sido reconocido por diversos instrumentos internacionales como parte de los derechos naturales de las personas. En la actualidad, antes que la masividad, lo que la caracteriza a la movilidad es su complejidad. Diversos organismos internacionales explicitan a los movimientos nacionales e internacionales como flujos migratorios mixtos, es decir movimientos de población complejos que incluyen a refugiados, solicitantes de asilo, migrantes económicos y otros migrantes (OIM, 2009). Estas características imponen desafíos a los Estados que van más allá del control y gestión de fronteras e ingresos y que interpelan la capacidad de reconocer situaciones de vulnerabilidad para otorgar de manera efectiva la protección de los derechos, reconocidos por los Estados a través de instrumentos internacionales de derechos humanos pero frecuentemente distanciados de las prácticas.

Por ello, resulta vital, para la acción de los Estados en materia de asilo y protección internacional comprender estos fenómenos en un marco de movilidad.

Como para caracterizar este contexto, cabe aclarar que, hoy, “la migración es básicamente una cuestión urbana” (OIM, 2015: 26) y que apenas poco más del 3% de la población mundial es migrante internacional. De hecho, entre los casi mil millones de personas que son consideradas migrantes, la migración interna o nacional, representa casi tres veces a aquellos que traspasan una frontera.

Según datos de Naciones Unidas (2015), un cuarto de esos más de 230 millones se encuentran en América. América Latina y el Caribe representan alrededor del 3,4% de ese total y los más de 9 millones de migrantes internacionales son apenas el 1,5% de la población de nuestros países.

Más del 60% de esos 9 millones de migrantes internacionales se encuentran en América del Sur, donde sin embargo representan apenas el 1,4% de la población total. Esta desigual distribución, según los mismos datos, encuentra diferencias importantes según los países, aunque reconoce un proceso de complejización de sus flujos, en especial referido a los orígenes de los migrantes. Como se mostrará en el documento final del Diagnóstico Regional sobre normativa, institucionalidad, políticas públicas y acceso a derechos de migrantes y refugiados que publicará el IPPDH, entre las nuevas dinámicas aparecen:

- aumento de la movilidad entre los países de América del Sur, ya no sólo entre países limítrofes, sino apareciendo una suerte de circulación regional ampliada (por ejemplo, colombianos y venezolanos en Chile, peruanos y colombianos en Argentina);
- flujos extra regionales novedosos y diversos en los países, como senegaleses en Argentina, angoleños en Paraguay, bielorrusos en Venezuela, ghaneses en Brasil;
- la modificación y novedad de flujos caribeños, hacia países no tradicionales de América latina en aumento, haitianos, cubanos y dominicanos y feminización, con presencia de redes de tráfico de migrantes y trata de personas;
- aumento de la migración haitiana alcanzando nuevos países de residencia (Chile, Argentina, Ecuador) y actualmente un fuerte desplazamiento desde Brasil hacia Estados Unidos y Chile.

Sólo Argentina tenía, al 2015, por encima del promedio mundial de población nacida en otros países entre los que pertenecen al Bloque del MERCOSUR, con aproximadamente dos millones de personas, según las estimaciones de Naciones Unidas (2015). En cambio, en Paraguay, Uruguay y Brasil están por debajo del mismo, con el extremo de menos del 0,5% en Brasil. Cabe afirmar, sin embargo, que este último es uno de los países donde la dinámica migratoria más ha cambiado en la última década. Según estas mismas estimaciones, el MERCOSUR concentraría hoy más de 3 millones migrantes internacionales, es decir que concentra aproximadamente el 52% de los inmigrantes de América del Sur, el 32% de América Latina y el Caribe y 1,2% de la migración internacional global.

En lo que respecta a la migración forzada registrada, según datos del ACNUR (2016), entre los más de mil millones de personas en situación de movilidad, más de 65 millones se han desplazado forzosamente. Entre estos últimos, más de 40 millones son desplazados internos y el resto se encuentra por fuera de sus países de origen. En este último grupo se encuentran más de 21 millones de refugiados de distintos orígenes, más de 5 millones de palestinos y más de 3 millones de solicitantes de asilo. Más de la mitad de estos tenían a 2015 menos de 18 años, lo que da cuenta de la vulnerabilidad esta población (ACNUR, 2016).

Si bien existen distintas situaciones de aquellos conocidos como Refugiados Varados (*Stranded Refugees*) que llevan un tiempo considerable en los países de asilo, en 2015 ACNUR registró más de 12 millones de nuevos desplazados, 8 y medio dentro de sus propios países y cerca de 2 millones fuera de los mismos, lo que da una muestra del escenario dinámico de complejidad que viven millones de personas en el mundo hoy.

En lo que respecta a América Latina y el Caribe, según el ACNUR la subregión concentra cerca del 12% de la población de interés para su mandato sobre refugiados, solicitantes de asilo y apátridas. Más de 7 millones son desplazados internos, la gran mayoría de ellos producto del conflicto interno colombiano. Y a pesar de la firma de la paz en este último país, “durante 2015 se desató otra crisis de protección en América Central que ha afectado a la región inmediata y a Norteamérica” (ACNUR, 2016: 7).

Sobre la población de refugiados reconocidos o aquellos que se encuentran en situaciones similares, pero con mandato del ACNUR, América Latina y el Caribe concentran 337 mil personas (ACNUR, 2016), entre las cuales poco menos del 90% se encuentran en Ecuador o Venezuela. Más de 40 mil eran, según datos del ACNUR, solicitantes de asilo en diversos países. Como veremos en el siguiente apartado, cerca del 10% se encuentra en los diversos países del MERCOSUR.

Ahora bien, respecto de la realidad normativa, institucional y de políticas públicas de América del Sur durante los últimos años, se reconocen una serie de avances y desafíos vinculados a esta realidad que se relacionan en forma directa con la situación de posibles y potenciales solicitantes de asilo y refugiados.

Por un lado, el Acuerdo de Residencia para Nacionales de los Estados Parte del MERCOSUR, Bolivia y Chile, firmado en Brasilia en 2002, fue uno de los principales avances. Su implementación y firma por parte de más países durante la década, como Colombia, Ecuador y Perú, permitió una mayor libertad de movimiento entre buena parte de los países de América del Sur, y garantizó el acceso a una residencia regular, temporal y luego permanente a miles de migrantes al interior de América del Sur. Esto implicó también contar con estándares acceso a derechos a migrantes de la región, dependiendo de la situación de cada Estado. Sobre todo, facilitó el acceso al trabajo, educación y salud para buena parte de esta población.

Por otro lado, en varios países hubo avances normativos importantes, leyes nacionales actualizadas o proyectos en curso o en discusión en ámbitos legislativos, que garantizaron estándares mínimos de protección a migrantes independientemente de su residencia, e incluyendo nuevas categorías para acceder a la regularidad migratoria. En este punto, han existido diversas situaciones, desde la Ley de Migraciones de la Argentina en 2004 o la de Uruguay en 2008, hasta las modificaciones parciales mediante disposiciones en Chile, donde aún se encuentra en discusión un proyecto de ley más integral, lo que será abordado en detalle en el diagnóstico previamente citado.

Cabe agregar que buena parte de estos avances en materia de movilidad humana se vieron facilitados por un crecimiento de los ámbitos regionales en relación a las migraciones en las últimas dos décadas. Entre estos espacios aparecen la Conferencia Suramericana sobre Migraciones (CSM) y el Foro Especializado Migratorio del MERCOSUR y Estados Asociados en el ámbito de las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados.

Sin embargo, dada la situación de mayor complejidad de los flujos migratorios y las garantías logradas por los Estados para las personas migrantes de la región, esto ha derivado en una subestimación sobre la realidad de personas con necesidades específicas de protección internacional, como potenciales refugiados. En este punto, como se verá en el siguiente apartado, han existido avances, pero persiste como desafío principal la dificultad de identificación y comprensión de situaciones específicas, ya no sólo refugiados y refugiadas, sino víctimas de trata, niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, entre otros grupos vulnerables

El Proyecto de Cooperación Humanitaria Internacional desarrollado por el IPPDH trabajó en pos de brindar herramientas a los Estados para sostener los esfuerzos y avances en políticas públicas específicas. A su vez, también se ha buscado dar cuenta de las consecuencias de las buenas prácticas en materia de protección, como han sido la emisión de visados humanitarios y planes de regularización para situaciones especiales, como hicieron Argentina y Brasil con personas que se encuentran desplazadas como consecuencia de las situaciones de Haití y Siria.

A continuación, se desarrollan los resultados parciales del Diagnóstico Regional en materia de asilo realizado en el marco de dicho Proyecto.

IV. DIAGNÓSTICO REGIONAL EN MATERIA DE ASILO

En este apartado se encuentra una fracción de la información relevada en el marco del Diagnóstico Regional. Como se explicitó previamente, en el PCHI se trabajó con cuestionarios y entrevistas en los doce países de América del Sur. Sin embargo, al encontrarse en curso el trabajo de sistematización y análisis, aquí se desarrolla una parte del estudio referida a los cuatro países del MERCOSUR: Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay.

1. Tradición e Historia regional

Para comprender en forma cabal el lugar del asilo en nuestros países, se debe recordar el lugar que esta figura ha tenido en nuestra historia. América Latina y el Caribe tienen una vasta tradición de asilo, consagrada ya hacia fines del siglo XIX (Cancado Trindade, 1998; Franco et al., 2003; Galindo Vélez, 2003). Esta historia que reconoce sus inicios en la América que se independizaba de sus colonias, continuó siendo importante en momentos de guerras civiles internas y tuvo gran centralidad para nuestros pueblos en la historia reciente de los procesos dictatoriales.

En esta misma línea, dar cuenta de la tradición de asilo latinoamericana, no se limita a una dimensión histórica. América Latina y el Caribe son el único espacio geográfico global que, cada diez años, ha firmado y reafirmado sus principios en relación a la población refugiada desde 1984.

La Declaración de Cartagena de Indias en 1984 dio cuenta de la necesidad de tener un sistema de protección que reconociera los desplazamientos masivos de población que se estaban dando a partir de los conflictos armados en Centroamérica, no sólo aquellos que se vieran reflejados en la definición que Convención de 1951 había establecido, sino también cuando la vida, seguridad o libertad se viera amenazada en virtud de un conjunto de situaciones objetivas que vivían los países de la región.

Diez años después, la Declaración de San José puso el foco, ya no sólo sobre los refugiados, sino también sobre los desplazados internos y propuso un marco más general de aplicación de los principios del Derecho Internacional de los Refugiados para los Estados de la región.

En 2004, la ciudad de México fue protagonista de la Declaración y la firma de un Plan de Acción entre los Estados y el ACNUR para toda la región que recopilaba una serie de necesidades en materia de normativa, procedimientos y ponía ejes y acciones claras, ya no sólo en materia de protección, sino también de soluciones duraderas.

A su vez, en 2010, varios de los países de América Latina firmaron la Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano, en la cual se comprometieron a fomentar el intercambio de buenas prácticas y lecciones aprendidas en el Plan de Acción previamente firmado.

Ya en 2014, y luego de un proceso de preparación que se llamó Cartagena+30, que contempló una fuerte participación de la sociedad civil de los países y consultas con los Estados, se firmó en Brasilia una Declaración y un Plan de Acción con capítulos temáticos y geográficos y con más de diez Programas de Acción, que van desde el “Asilo de Calidad”, la “Integración Local”, hasta la “Erradicación de la Apatridia” en América Latina.

Estas declaraciones le han dado un marco de acción específico a la región, distinto a lo que sucede a nivel global, lo que ha tenido importantes efectos a nivel MERCOSUR, como se verá más adelante.

2. Breve caracterización de solicitantes de asilo y refugiados en la Región

Según datos del ACNUR de mediados de 2015, sobre el total de más de 15 millones de personas que se encontraban registrados como refugiados, o en situaciones similares, en América había más de 750 mil y poco menos de la mitad en América Latina y el Caribe, con una población de 336.552 refugiados reconocidos o personas en situaciones similares. A su vez, en la subregión había 37.378 solicitantes de asilo con resolución pendiente, entre los más de 2 millones registrados a nivel global.

Entre estos, la misma fuente (ACNUR, 2015) nos da cuenta de 11.735 refugiados reconocidos en el MERCOSUR y 18.906 solicitantes de asilo entre los cuatro países. Brasil es el que concentra mayor cantidad, con más de 7 mil refugiados reconocidos y casi 18 mil solicitudes. En Argentina habría más de 3.500 refugiados y casi 900 solicitudes sin resolver. Uruguay y Paraguay, en cambio, cuentan con poblaciones de refugiados y solicitantes de asilo más pequeñas. El primero de ellos cuenta con casi 300 refugiados reconocidos, mientras que Paraguay tenía poco más de la mitad de esa población. Respecto de solicitudes, Uruguay tendría poco menos de 70, mientras que Paraguay estaría casi en los 40.

Cabe recordar que por medio de cuestionarios se solicitaron a los Estados estadísticas respecto de la población de refugiados reconocidos y solicitantes de asilo. Si bien los cuatro respondieron, los datos eran de naturaleza muy distinta, lo que no permite una normalización de los mismos para tener comparaciones claras. Sin perjuicio de ello, cabe agregar algunos datos de interés.

En el caso de Argentina, entre 2011 y 2015, las principales nacionalidades de los y las solicitantes de asilo han sido, en orden de mayor a menor, senegalesa, colombiana, cubana, siria y dominicana. Sin embargo, los y las refugiadas reconocidas han sido mayoritariamente de nacionalidad siria y colombiana, por lo que no resulta llamativo que la tasa de reconocimiento de las solicitudes es del 25%. Cabe agregar que los refugiados sirios que han entrado con visado por razones humanitarias al país no precisan solicitar asilo, sino que obtienen una residencia en virtud de estas mismas. Tampoco resulta llamativo que menos del 60% de los refugiados reconocidos sean hombres cuando casi tres cuartas partes de los solicitantes lo son, dado que el 98% de las solicitudes de senegaleses son de hombres y que durante estos años no se reconoció a uno solo de ellos. Cabe agregar respecto de la cuestión etaria que apenas del 22% de la población de refugiados reconocidos en estos años tenía menos de 18 años.

De la base de datos brindada por Brasil, no surgen datos acerca de solicitantes de asilo y refugiados, aunque cabe afirmar a partir de la misma el crecimiento de la población siria, fruto de la política de visados humanitarios. Cabe aclarar que en el caso de Brasil, aquellos que ingresan con este programa, deben solicitar asilo en el país para obtener la residencia regular en el mismo.

En relación a Paraguay, la CONARE se conforma en el 2002 por lo que se cuenta con datos oficiales desde 2003. Desde entonces y hasta la fecha, el Estado paraguayo informó al IPPDH haber reconocido 150 refugiados, la mitad de ellos de nacionalidad cubana. Hasta 2014, no se habían reconocido más de 14 refugiados al año. Sin embargo, durante 2015, ha crecido en forma significativa la cantidad de refugiados sirios los cuales fueron reconocidos Paraguay. Sólo en 2015 fueron reconocidos 28 personas de nacionalidad siria. No se cuenta con datos relativos a los rechazos, ni desagregación por género ni edad.

Por último, en Uruguay se cuentan con algunos datos básicos brindados por el Servicio Ecuménico para la Dignidad Humana (SEDHU), organización de la sociedad civil que participa de las reuniones de la Comisión de Refugiados (CORE) del Estado uruguayo. Según estos datos, entre 2012 y 2014 las solicitudes eran entre un 73% y un 80% de varones y, en 2015 y 2016, ha crecido la cantidad de solicitantes mujeres hasta casi el 40%. A su vez, como sucede en Argentina, la población de refugiados reconocidos es predominantemente de nacionalidad colombiana y siria.

De estos datos surgen que la población de refugiados reconocidos en los países del MERCOSUR apenas está por encima de las 10 mil personas y que, al día de hoy, hay más solicitantes que refugiados, en especial por la gran carga y aumento de solicitudes de los últimos años. Respecto de las nacionalidades que más se repiten, se puede afirmar que se ve en la región las consecuencias del conflicto armado colombiano y del sirio, aunque en números pequeños en relación a la población migrante de los cuatro países.

Los pocos datos de sexo de esta población, permiten sostener que esta población es mayoritariamente de varones, a diferencia de lo que sucede en otras partes del mundo o de la propia América Latina. Las distancias y dificultades del viaje para llegar hasta los países del MERCOSUR ante alternativas limítrofes o más cercanas parecen ser una hipótesis posible, al menos en el caso colombiano y sirio.

Por último, cabe agregar un dato que surgió de las entrevistas a distintos funcionarios, en especial en Brasil, que es el crecimiento de las solicitudes de asilo de personas de nacionalidad venezolana durante estos últimos dos años.

3. Normativa

En el plano normativo, los cuatro países del Bloque han firmado, adoptado e internalizado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo complementario de 1967, principales herramientas para la protección de los refugiados (tabla 1). A su vez, todos ellos han firmado una serie de compromisos internacionales del sistema universal, que tienen efectos de manera indirecta sobre posibles solicitantes de asilo y refugiados, entre los cuales están la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1961, la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD) de 1965, la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW) de 1979, la Convención sobre los Derechos del Niño (CDN) de 1989 y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2004. En cambio, distinta es la situación respecto a la Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, la cual ha sido recientemente ratificada por Argentina, Paraguay y Uruguay, pero no por Brasil.

Respecto del Sistema interamericano (tabla 1), y de interés a la opinión consultiva, cabe afirmar que los cuatro países han adoptado la Convención Americana sobre Derechos Humanos, conocida como Pacto de San José de 1969, el Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales o "Protocolo de San Salvador" de 1988 y la Convención sobre Asilo diplomático de 1954. Sin embargo, Argentina no ha firmado la Convención sobre Asilo Territorial de 1954, ni la de Asilo Político de 1933, previa a las convenciones internacionales. Esta última tampoco fue ratificada por Uruguay. En cambio, tanto Brasil como Paraguay las han refrendado.

Por otro lado, a nivel MERCOSUR, el 23 de noviembre de 2012, los Estados ratificaron en Fortaleza su compromiso por adoptar políticas comunes para la protección de solicitantes de asilo y refugiados y fortalecer la región como espacio humanitario, con la firma de la Declaración de Principios del Mercosur sobre Protección Internacional de los Refugiados. Se reconocen allí el principio de no devolución a los refugiados, de repatriación voluntaria, la unidad familiar, el enfoque diferencial para niños, niñas y adolescentes no acompañados y separados de sus familias, el desarrollo de mecanismos de coordinación y cooperación regional, respetando la confidencialidad, la necesidad de profundizar el diálogo y los intercambios regionales, la importancia de políticas migratorias no restrictivas para la regularización para no sobrecargar el sistema de protección de refugiados, la necesidad de mejorar los mecanismos de identificación, la importancia de implementar la definición ampliada por la Declaración de Cartagena, la relevancia de la participación de la sociedad civil, la posibilidad de coordinar mecanismos de protección

nacionales que permitan resolver situaciones no contempladas por la definición de refugiado actual, la importancia de cooperar en el desarrollo de programas de reasentamiento, la centralidad de las contribuciones del enfoque regional del Plan de Acción de México y la necesidad de promover el fortalecimiento institucional de los organismos nacionales encargados de los refugiados y la capacitación de sus funcionarios.

En este punto, cabe dar cuenta de dos antecedentes centrales para la comprensión de los cambios de los últimos años en la región y del lugar de la Corte Interamericana de Derechos Humanos respecto a esta temática. No sólo los planes de acción en curso han sido de utilidad de los Estados para modificar su normativa interna, sino también los fallos de la Corte Interamericana y sus opiniones consultivas. En especial, cabe resaltar dos antecedentes centrales: en primer lugar, la ya citada Opinión consultiva OC-21/14 sobre Derechos y garantías de niños y niñas en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional (2014); y, en segundo lugar, la Sentencia del 25 de noviembre de 2013 en el caso de la Familia Pacheco Tineo vs Estado Plurinacional de Bolivia. Ambos dan cuenta de la importancia en la identificación y las garantías del proceso, en el primero de ellos para los casos de niños, niñas y adolescentes y, en el segundo, respecto al debido proceso para las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado.

A su vez, en el marco de los avances impulsados por el ACNUR y los Estados en los distintos planes de acción, los países del MERCOSUR han generado avances importantes en su normativa interna (tabla 2). Desde la Ley 9.474 de Brasil en 1997 hasta la 18.076 de Uruguay de 2007, se dieron diez años en los cuales los países integraron, en su totalidad o por fragmentos, la definición ampliada por la Declaración de Cartagena, lo que obligó a los Estados a analizar las solicitudes acorde a la misma, ya no sólo en virtud de la definición de la Convención de 1951.

Estas dos leyes, junto las leyes 1.938 de Paraguay de 2002 y la 26.165 de Argentina, dieron origen a las comisiones nacionales en los distintos países del MERCOSUR y establecieron mecanismos para la determinación de la condición de refugiado. Asimismo, sirvieron para internalizar en la normativa nacional los principales principios del Derecho Internacional de los Refugiados, incluyendo la no devolución, la unidad familiar, la confidencialidad, la ayuda administrativa (algunas en forma explícita para diplomas o títulos), a realizar tareas remuneradas, dando cuenta de la integralidad de la protección, estableciendo, a su vez, procedimientos con mayores garantías a los previos (en los casos que había). La normativa de los cuatro países garantiza el derecho a una instancia recursiva.

En alguna de las normativas se incluyó, también, el uso obligatorio del Manual de procedimientos para determinar la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, realizado y publicado por el ACNUR, garantizando estándares altos en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado. Las leyes argentina y brasilera reconocen el carácter declarativo de la condición de refugiado.

Salvo la ley paraguaya, el resto explicita el no rechazo en frontera como forma de cumplir con la no devolución y la no sanción por ingreso ilegal al país de refugiados, ni permiten la expulsión o deportación de los mismos, sin intervención del organismo competente o cesación de la condición.

La normativa argentina y uruguaya dan cuenta de la confidencialidad en forma explícita como una garantía de los y las solicitantes.

Ninguna de las legislaciones garantiza asistencia legal gratuita, salvo la uruguaya para casos de niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias. No obstante, existen acuerdos, reglamentos y principios en las leyes de los cuatro países que han permitido orientar con asistencia legal gratuita en una gran cantidad de casos.

La legislación interna argentina y paraguaya reconocen el derecho a una residencia temporaria al refugiado reconocido, la cual transcurrido un período se puede convertir en permanente. En cambio, Brasil y Uruguay han reglamentado que los refugiados reconocidos tengan acceso a una residencia definitiva en forma directa.

Tabla 1. Tratados internacionales, año del instrumento, tipo, tema principal y año de ratificación por parte de los países del MERCOSUR

Instrumento	Año	Tipo	Tema	Argentina	Brasil	Paraguay	Uruguay	
Sistema Universal DH	Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial (ICERD)	1965	Convención	Discriminación Racial	1967	1966	2000	1967
	Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer (CEDAW)	1979	Convención	Mujeres	1985	1984	1987	1981
	Convención sobre los Derechos del Niño (CDN)	1989	Convención	Niñez, adolescencia y juventud	1990	1990	1990	1990
	Convención internacional sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares	1990	Convención	Migrantes Trabajo	2007	--	2008	2001
	Convención sobre el Estatuto de los Refugiados	1954	Convención	Refugiados	1961	1960	1970	1970
	Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados	1967	Convención	Refugiados	1961	1972	1970	1970
	Convención sobre el Estatuto de los Apátridas	1961	Convención	Refugiados	1972	1996	2014	2004
	Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional	2004	Protocolo	Migrantes Trata de personas	2002	2004	2008	2005
Sistema Interamericano	Convención Americana sobre Derechos Humanos - Pacto de San José	1969	Convención	Marcos normativos	1984	1992	1989	1985

	Protocolo Adicional a la Convención Americana en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"	1988	Protocolo	Inclusión y Derechos sociales	2003	1996	1997	1996
	Convención sobre Asilo territorial	1954	Convención	Solicitantes de asilo	--	1997	1957	1967
	Convención sobre Asilo político	1933	Convención	Solicitantes de asilo	--	1965	1948	
	Convención sobre Asilo diplomático	1954	Convención	Solicitantes de asilo	1993	1937	1957	1967

Tabla 2. Normas nacionales de asilo vigentes en los países del MERCOSUR

País	Norma	Título	año	Tipo de norma	Tema	Institución responsable
Argentina	Ley 26.165	Ley General de Reconocimiento y Protección al Refugiado	2006	Ley Nacional	Refugiados	Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)
Brasil	Ley nº9.474	Estatuto de Refugiados	1997	Ley Nacional	Refugiados	CONARE
Paraguay	Ley N°1.938	General de refugiados	2002	Ley Nacional	Refugiados	CONARE
Uruguay	Ley 18.076	Estatuto del Refugiado	2007	Ley Nacional	Refugiados	CORE

4. Institucionalidad

A nivel regional, se ha llevado adelante un esfuerzo importante en el intercambio y cooperación de los Estados de MERCOSUR y asociados. Como corolario, surge como iniciativa en el seno del Foro Especializado Migratorio (FEM), la organización de la Reunión de Comisiones Nacionales para Refugiados (CONARES) o Equivalentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, en la cual comenzaron a participar los Presidentes, Secretarios Ejecutivos de las CONARES, o, en su defecto, funcionarios del Ministerio del Interior que formaban parte de las Comisiones. Cabe aclarar al respecto que esta se originó en el marco de las Reuniones de Ministros del Interior del MERCOSUR y Estados Asociados. Estas comenzaron a realizarse en 2012, el año en el cual se firmó la Declaración de Principios del Mercosur sobre Protección Internacional de los Refugiados, lo que significó la cristalización institucional de este proceso.

En este marco, y como parte de los mecanismos de cooperación regional fomentados por la Declaración, se incluyó la temática en las Reuniones de Altas Autoridades en Derechos Humanos del MERCOSUR y en el propio IPPDH.

En este ámbito se han presentado diversas temáticas, compartido buenas prácticas estatales y se han generado diversos mandatos hacia otras instituciones, algunos de los cuales se han venido trabajando desde el Instituto. De hecho, en 2014 se presentó, en el Consejo del Mercado Común, la creación de la Reunión de Altas Autoridades en materia de Refugio del MERCOSUR (RAAR), la cual aún no se conformó.

A nivel nacional, los avances presentados en el apartado de normativo significaron la conformación de nuevos organismos, las Comisiones Nacionales de Refugiados. En los cuatro países, estas se han conformado como institucionalidades interministeriales, con participación de organizaciones de la sociedad civil y del ACNUR. En la Argentina y Paraguay, estos últimos tienen derecho a voz, pero no al voto. En cambio, en Brasil y Uruguay, el representante de la sociedad civil tiene derecho a voto.

Respecto al carácter interministerial, en la Argentina hay cinco comisionados, cuatro de distintos ministerios, Interior, Relaciones Exteriores, Justicia y Derechos Humanos y Desarrollo Social y uno por un organismo descentralizado como el Instituto Nacional Contra la Discriminación y Xenofobia.

En Brasil, en cambio, hay siete comisionados con voz y voto, entre los cuales está un representante del Ministerio de Justicia, que preside, uno del Ministerio de Relaciones Exteriores, del Ministerio de Trabajo, otro del de Salud, uno del de Educación y Deportes, otro del Departamento de Policía Federal y el representante de la sociedad civil.

Respecto de la conformación en Paraguay, con derecho a voz y voto, se encuentran siete comisionados: el Secretario de Asuntos Consulares y Generales del Ministerio de Relaciones Exteriores, quien preside, el Subsecretario de Población y Relaciones con la Comunidad del Ministerio del Interior, o quienes estos dos designen, el Director Nacional de Migraciones, el Subsecretario de Derechos Humanos o, en su defecto el Director de Derechos Humanos del Ministerio de Relaciones Exteriores, un representante del Ministerio de Justicia y Trabajo y Seguridad Social, un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Senadores de la Nación y un representante de la Comisión de Derechos Humanos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Por último, en Uruguay hay seis comisionados con voz y voto: un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, uno por la Dirección Nacional de Migración, designado por el Ministro del Interior, uno por la Universidad de la República, otro por la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes, y dos representantes de organizaciones de la sociedad civil, uno designado por el Representante Regional o Nacional del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y otro por la Asociación Nacional de Organizaciones No Gubernamentales.

En todos los casos, la conformación tiene una visión comprensiva acerca de la complejidad de la protección internacional que los Estados deben brindar a los refugiados y aparecen los ministerios que entienden en materia de relaciones exteriores, justicia y organismos que se encargan del control migratorio, ya sea a partir de representantes específicos del organismo de migraciones, del ministerio del interior o, en el caso de Brasil, de la Policía Federal.

Sin embargo, existen importantes diferencias en su conformación. En los casos de Brasil y Argentina aparece una mirada multidimensional del fenómeno, integrando áreas de carácter social o asociadas a la integración local en las comisiones. En cambio, en los casos de Paraguay y Uruguay, si bien estas no aparecen, participan de las comisiones organismos de promoción o áreas de derechos humanos y el poder legislativo.

Cabe afirmar que, en la práctica, aquellos encargados de tramitar los procedimientos, los Secretarios (o Secretarios Ejecutivos) de las CONARES varían en su dependencia funcional según el Estado. En Argentina, estos dependen de la Dirección Nacional de Migraciones. En Brasil, del Ministerio de Justicia y Ciudadanía. En cambio, en Paraguay y Uruguay, dependen del Ministerio de Relaciones Exteriores.

Tabla 3. Organismos a cargo de las solicitudes de asilo, año de conformación, dependencia institucional, tipo y objetivos en los países del MERCOSUR.

País	Institución	Año	Dependencia institucional	Tipo de institución	Misión/objetivos o descripción
Argentina	Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)	2006	Ministerio del Interior – Dirección Nacional de Migraciones	Mecanismo de articulación intrapoderes con participación social	Órgano rector en materia de protección de refugiados. La CONARE tiene la misión no solo de decidir la concesión del estatuto de refugiado a una persona, pero también tiene la responsabilidad de proteger los derechos de los refugiados y contribuir en la búsqueda de opciones para su integración local y asistencia.
Brasil	Comité Nacional para los Refugiados (CONARE)	1997	Ministerio de Justicia y Ciudadanía	Mecanismo de articulación intrapoderes con participación social	El Comité Nacional para los Refugiados (CONARE) es el órgano a cargo de analizar las solicitudes y declarar el reconocimiento de la condición de refugiado, así como de orientar y coordinar las acciones necesarias para la protección efectiva, la asistencia y el apoyo jurídico a los refugiados.
Paraguay	Comisión Nacional de Refugiados (CONARE)	2002	Ministerio de Relaciones Exteriores	Mecanismos de articulación Nacional interpoderes sin participación social	Es responsable de analizar y otorgar la condición de refugiado en Paraguay.
Uruguay	Comisión de refugiados (CORE)	2006	Ministerio de Relaciones Exteriores	Mecanismos de articulación Nacional interpoderes	La Comisión de Refugiados (CORE) tiene como sus objetivos, realizar la determinación de la calidad de refugiado, el diseño de políticas tendientes a su integración y la

				con participación social	atención de su problemática específica.
--	--	--	--	--------------------------------	---

5. Políticas Públicas

En términos generales, a nivel regional se pueden hablar de políticas públicas de fortalecimiento institucional, de capacitación y cooperación regional en torno a las distintas dimensiones que hacen a la protección internacional de refugiados. Estos costosos esfuerzos realizados por parte de los distintos Estados del MERCOSUR, junto al ACNUR y, en los últimos años, junto al IPPDH, se reflejan en diversas instancias, como cursos de formación de funcionarios, investigaciones aplicadas para la mejora de las políticas públicas y la generación de directrices para la acción de funcionarios o el diseño de mecanismos de articulación, seguimiento o evaluación.

Ahora bien, la implementación de las políticas públicas en relación al asilo tiene carácter nacional. En este punto, los esfuerzos estatales de las últimas dos décadas han estado enfocados en los procedimientos y en garantizar el acceso a la protección que significa la no devolución.

Como se explicitó en los apartados anteriores, los avances han sido significativos, pero resta avanzar en dos desafíos esenciales. Por un lado, la identificación y procedimientos específicos para la protección de población con necesidades específicas de protección, como los niños, niñas y adolescentes no acompañados o separados de sus familias, entre otros grupos. En esto han existido esfuerzos interesantes en relación al acompañamiento a niños, niñas y adolescentes, como en Argentina, o visiones comprensivas de la realidad de otras latitudes, como los visados humanitarios a víctimas del conflicto sirio en Argentina y Brasil o la implementación del Programa de Reasentamiento Solidario en Uruguay.

Por otro lado, los públicos problemas en este último nos permite comprender, como parte de una perspectiva de derechos humanos respecto de qué significa la protección efectiva de las personas, que se ha avanzado en pocas iniciativas o en forma aún inconsistente en la integración local de la población refugiada.

Cabe recordar que la solicitud de asilo en los países de la región permite a las personas trabajar y acceder a la educación, lo que no sucede en forma generalizada a nivel global. Sin embargo, existen dos cuestiones que se deben considerar para comprender las dificultades que solicitantes de asilo y refugiados viven en sus vidas cotidianas. En primer lugar, la posibilidad de acceder a los derechos esenciales de salud, educación y trabajo en nuestros países está condicionada por la realidad de cada país. En segundo lugar, en nuestros países el racismo y la xenofobia son flagelos contra los cuales se sigue combatiendo y que tienen efectos sobre la experiencia de vida de refugiados y solicitantes de asilo.

En este sentido, son importantes los esfuerzos de cursos para aquellos refugiados o solicitantes que no hablan el idioma de nuestros países y resulta particularmente demostrativo cómo, por ejemplo, Brasil ha accedido, ante el pedido de la población de refugiados, de no identificar en sus documentos el hecho de que estos son refugiados. Esfuerzos locales, como el de la municipalidad de San Pablo, en Brasil, resultan interesantes para analizar.

A su vez, en nuestros países parecería estar garantizado el acceso a la educación y a la salud. Sin embargo, en ello existen diversas limitaciones que se deben identificar y trabajar. Dicho esto, en la siguiente tabla se encuentra una lista de distintas iniciativas que

abordan situaciones específicas y generales de esta población que serán analizadas en la versión final del Diagnóstico.

Tabla 4. Políticas e iniciativas nacionales, organismos involucrados, tipos de acción, población y objetivos por país del MERCOSUR

País	Nombre	Organismos involucrados	Período	Tipo de acción	Tipos de inclusión	Objetivos (250 palabras)
Argentina	Acuerdo Marco de Cooperación recíproca entre CONARE, la Defensoría General de la Nación y ACNUR	CONARE, la Defensoría General de la Nación y ACNUR		Articulación interinstitucional	Solicitantes de asilo y refugiados	Asegurar el derecho de los solicitantes de estatuto de refugiado y refugiados a contar con una defensa legal técnica efectiva, en el marco del procedimiento de determinación de la condición de refugiado y promover la realización de actividades de formación y capacitación en la temática.
	Protocolo para la Protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de	CONARE, el ACNUR, la DNM, la Defensoría General de la Nación, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENAF), y organizaciones internacionales y no gubernamentales afines, como el Fondo de las Naciones		Protocolo	NNA no acompañados o separados solicitantes de asilo	Satisfacer las necesidades de protección y cuidado de los niños no acompañados o separados de sus familias que buscan protección internacional en

asilo	Unidas para la Infancia (UNICEF), Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y la Agencia Adventista de Desarrollo y Recursos Asistenciales (ADRA)				el país, y tiende a definir los roles y responsabilidades de los distintos actores involucrados, desde el momento de la identificación en el primer contacto hasta la búsqueda de una solución duradera.
Convenio Marco de Cooperación recíproca con el Instituto Nacional contra la Discriminación, la Xenofobia y el Racismo (INADI) y la CONARE	INADI, CONARE		Articulación interinstitucional	Solicitantes de asilo y refugiados	Llevar adelante, de manera conjunta, acciones que contribuyan a la inserción de los solicitantes de estatuto de refugiado y refugiados en la vida social y económica del país.
Acuerdo entre la CONARE y la Oficina Regional del ACNUR	CONARE y ACNUR		Articulación interinstitucional	Solicitantes de asilo y refugiados	Establecer un marco de cooperación para el desarrollo e implementación de la Iniciativa de Control de Calidad y Fortalecimiento

						del Procedimiento de reconocimiento de la condición de refugiado.
	Programa Siria	Interministerial		Programa de regularización y/o exención de visado	Personas afectadas por el conflicto sirio	
	Plan de Asistencia e Integración de la población solicitante de estatuto de refugiado y refugiados en Argentina	CONARE, ACNUR, ADRA		Acciones de atención directa	Refugiados	Establecer un sistema de atención para la asistencia de emergencia de los solicitantes de estatuto de refugiado y refugiados en situación de vulnerabilidad social y para el apoyo a su integración local

Brasil	Plan Nacional de Migraciones, Refugio y Apatridia	Departamento de Migrações (DEMIG)	Se está elaborando	Plan Nacional	Migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y apátridas	
	Acuerdo de cooperación y fortalecimiento institucional	Gobierno federal y ACNUR		Articulación	solicitantes de asilo y refugiados	Acción de recepción, protección asistencia
	Centros de referencia y atención a migrantes y refugiados	Gobierno federal, estadual y municipales y organizaciones de la sociedad civil		Atención directa	Migrantes, solicitantes de asilo, refugiados y apátridas	Orientación sobre acceso a servicios, derechos y apoyo jurídico, psicológico, asistencia social, etc
	Servicio de acogimiento institucional para niños y adolescentes	Ministerio del Desarrollo Social y combate al hambre		Atención directa	NNA solicitantes de asilo y refugiados	Acción directa, protección inmediata/ cuidados básicos de NNA migrante o refugiado - alcance universal
Uruguay	Programa de Reasentamiento Sirio	Presidencia de la República	2014-2016	Programa atención directa	Personas afectadas por el conflicto sirio	Consistió en brindar a las familias reasentadas: (i) apoyo financiero y subvención de la vivienda y (ii) apoyo técnico, acompañamiento por profesionales (psicólogos y asistentes sociales) con el objetivo de facilitar la inserción en la sociedad; y servicios como intérpretes y clases de español.

6. MERCOSUR en el marco de América del Sur

Los países del MERCOSUR han presentado avances y actualmente tienen estándares en materia de asilo superiores al resto de los países de América del Sur. Sin embargo, aún restan resolver diversos nudos problemáticos y mejorar la eficiencia de sus sistemas de protección internacional de refugiados. El Plan de Acción de Brasil presenta una posibilidad concreta de avances con una agenda específica de programas que son factibles de ser aplicados en los países del MERCOSUR y que garantizarían una mejora continua de las políticas públicas y las instituciones nacionales, y, por ende, brindaría mayores garantías de protección integral a solicitantes de asilo y refugiados.

La complejización de los flujos migratorios, narrada en apartados previos, nos permite dar cuenta cómo América del Sur se ha transformado en una región de mayor movilidad interna, diferente a la tradicional vinculada a los movimientos cercanos a las fronteras. El Acuerdo de Residencia del MERCOSUR brindó un marco de mayor protección y garantías a la movilidad humana entre nuestros países. Esto, a su vez, ha asegurado a los nacionales de los países que lo han implementado un estándar mínimo de acceso a derechos, que puede permitir no sobrecargar los sistemas de protección internacional de refugiados.

Resta trabajar, en este sentido, a nivel regional en torno al Programa de Movilidad Laboral del Plan de Acción de Brasil. Para ello sería de importancia recuperar el trabajo realizado y publicado por el ACNUR *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados* (2015)

V. CONCLUSIONES PRELIMINARES DESDE EL MERCOSUR

Cabe recordar que, ante la invitación de la Corte Interamericana, el IPPDH no había realizado un proceso que pudiera responder a las preguntas realizadas por el Ecuador. Sin embargo, se buscó brindar un aporte sostenido por la gran cantidad de información recolectada, sistematizada y analizada en forma inicial.

Lejos de querer descentrar los ejes de la opinión consultiva, el presente estudio, en su fase preliminar buscó identificar y analizar diversas dimensiones de la protección internacional de los refugiados y la dinámica del asilo en la región. Desde un enfoque regional y de derechos humanos, se abordaron los cambios en la normativa, la institucionalidad y las políticas públicas, en relación al contexto de los cuatro países parte del bloque. Queda para el informe final del Diagnóstico sobre normativa, institucionalidad, políticas públicas y acceso a derechos de migrantes y refugiados la comparación de Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay, en el marco del resto de los países de América del Sur, sobre los cuales se ha trabajado en el relevamiento en el marco del PCHI.

A partir del análisis propuesto para los países del MERCOSUR se puede aseverar que han existido avances importantes en las últimas dos décadas en materia de normativa, institucionalidad y políticas públicas relativas al asilo, con base en los planes de acción regionales, en especial a partir del Plan de Acción de México, firmado entre los Estados y el ACNUR.

Entre los mayores logros se han internalizado las convenciones internacionales y los principios de estas y de las declaraciones regionales en la normativa nacional. Por ello, se puede vislumbrar la aplicación de la definición ampliada por la Declaración de Cartagena en los cuatro países. A su vez, se han conformado instituciones públicas complejas con participación interministerial.

Sin embargo, en la práctica aún restan varios desafíos por desandar. Tal vez el mayor tenga que ver con la integración local y la generación de políticas que incluyan a la población de refugiados y solicitantes de asilo, desde un enfoque de derechos humanos, es decir desde una visión inclusiva. Varias de las dificultades que sufre esta población en nuestros países no son diferentes a los problemas de la población local. No obstante, pesa sobre ellos la xenofobia y el racismo sobre los cuales se debe trabajar en forma creativa. Desde la adecuación de documentos hasta los programas de responsabilidad social empresarial son buenas prácticas que trabajan al mismo tiempo sobre la inclusión y la discriminación.

Un reto adicional es la mejora necesaria en los sistemas de registro, producción y análisis de la información sobre refugiados y solicitantes de asilo. Esto reviste especial importancia dado que su base poblacional pequeña no permite su inclusión como variable censal o de relevamientos periódicos, como si sucede con la migración internacional o la movilidad humana en sentido amplio. La producción de datos confiables es la base para el seguimiento, evaluación y mejora de las políticas públicas, por lo que esto resulta un objetivo esencial.

VI. AGENDA DE TRABAJO DEL IPPDH EN MATERIA DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL DE REFUGIADOS Y APÁTRIDAS

El IPPDH, como organismo técnico, y en pos del compromiso de colaborar con la labor de la Corte Interamericana se compromete a comunicar a la misma las diversas acciones vinculadas a esta opinión consultiva y a su seguimiento que se encuentran en desarrollo o diseño.

En primer lugar, como parte del trabajo en relación al trabajo realizado luego de la Opinión Consultiva OC-21/2014 sobre Derechos y Garantías de niños, niñas y adolescentes en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, el IPPDH se encuentra trabajando en un mecanismo de seguimiento de la Guía Regional del MERCOSUR para la Identificación y Atención de Necesidades Especiales de Protección de los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes Migrantes, que recupera los estándares propuestos en la misma.

En segundo lugar, el IPPDH ha diseñado un Mecanismo de Monitoreo y Evaluación Regional del Plan de Acción de Brasil por mandato de la Reunión de Comisiones Nacionales para Refugiados (CONARES) o Equivalentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados. Como parte del mismo trabajo, se ha colaborado con el ACNUR en el diseño de los indicadores para la evaluación trienal del PAB. Ambos mecanismos recuperan no sólo los instrumentos internacionales e interamericanos, sino los principios y estándares establecidos en la Sentencia Pacheco Tineo vs el Estado Plurinacional de Bolivia.

En tercer lugar, y por mandato del mismo espacio institucional regional, el IPPDH se encuentra trabajando en un mapeo de buenas prácticas en materia de integración local y

políticas sociales de refugiados y solicitantes de asilo. A su vez, existen investigaciones aplicadas que serán importantes para dar cuenta de las consecuencias de las políticas de visado humanitario de los países de la región y la situación de la población beneficiada con las mismas, tanto para el caso de las víctimas del conflicto sirio, como de la migración haitiana.

En cuarto lugar, y dando continuidad a los compromisos asumidos con los Estados y el ACNUR, se continuará trabajando en cursos de capacitación para funcionarios sobre Derecho Internacional de los Refugiados.

En quinto lugar, el IPPDH se pone a disposición como articulador a partir de participación de los ámbitos regionales de incumbencia en la materia, ya sea en las Reuniones de Comisiones Nacionales para Refugiados (CONARES) o Equivalentes de los Estados Parte del MERCOSUR y Estados Asociados, como también en las conversaciones en el ámbito de la Reunión de Altas Autoridades en Derechos Humanos (RAADH) en relación a movilidad humana y asilo.

VII. BIBLIOGRAFÍA

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Tendencias Globales 2015*, ACNUR España, 2016.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Mid-Year Trends 2015: Table of Contents for the Excel Annex Tables*, ACNUR, 2015.

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *El MERCOSUR y la protección internacional: aplicabilidad de las políticas migratorias regionales a la luz del Derecho Internacional de los Refugiados*, ACNUR, 2015.

Cançado Trindade, A., *Derecho Internacional de los Derechos Humanos, Derecho Internacional de los Refugiados y Derecho Internacional Humanitario: aproximaciones y convergencias, 10 años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados: Memoria Coloquio Internacional*, IIDH-ACNUR, San José de Costa Rica, 1995.

Franco, L. et al., *El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina. Análisis crítico del dualismo "asilo-refugio" a la luz del derecho internacional de los derechos humanos*, UNLA/ACNUR/Siglo XXI, Buenos Aires, 2003.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), *Acceso Igualitario a Derechos Sociales: Indicadores y Sistemas de Información en el MERCOSUR*, Buenos Aires, 2014.

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del MERCOSUR (IPPDH), *Fundamentación teórica del sistema de indicadores del MERCOSUR Derechos Humanos*, Buenos Aires, 2016.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Informe sobre las Migraciones en el Mundo*, Imprimerie Courand et Associés, 2015.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Migración irregular y flujos migratorios mixtos*, OIM, 2009.

United Nations, Department of Economic and Social Affairs. Trends in International Migrant Stock: The 2015 revision (United Nations database, POP/DB/MIG/Stock/Rev.2015), 2015.