

Del Plan de Acción Brasil a los 100 Puntos de Brasilia:

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA
DE ASILO EN LAS AMÉRICAS

Plan de Acción Brasil
Grupo Articulador Regional



From the Brazil action plan to the 100 points of Brasilia:

BEST PRACTICES ON ASYLUM
MATTERS IN THE AMERICAS

Del Plan de Acción Brasil a los 100 Puntos de Brasilia:

BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA
DE ASILO EN LAS AMÉRICAS

El GAR PAB se conforma por organizaciones de los siguientes países:

ARGENTINA
BRASIL
CHILE
COLOMBIA
ECUADOR
EL SALVADOR
HONDURAS
MÉXICO
PANAMÁ
PERÚ
TRINIDAD Y TOBAGO
URUGUAY
VENEZUELA

Y de las organizaciones internacionales:

International Detention Coalition (IDC)
Red de las Américas sobre Nacionalidad y Apatridia (Red ANA)
Asylum Access

Coordinación General del Documento:

Sin Fronteras IAP

Grupo Impulsor del Documento:

ALIANZA AMÉRICAS
APUVIMEH
ASYLUM ACCESS
CAREF
CASP Caritas Arquidiocesana São Paulo
CDH GYE
CEJIL/ RED ANA
Encuentro Servicio Jesuita Perú
HIAS COSTA RICA
Programa Casa Refugiados AC
Sin Fronteras IAP

Junio de 2018

ÍNDICE

I. Introducción	6
II. Asilo en la Américas: de la Declaración de Cartagena al Plan de Acción Brasil, un hito en la protección internacional.	7
III. Buenas prácticas en materia de asilo en las Américas escalables a nivel Global.	8
IV. Soluciones duraderas con énfasis en integración local.	11
V. Gestión de necesidades específicas de protección.	13
VI. Prevención y resolución de los casos de apatridia.	14

I. INTRODUCCIÓN

El Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil (GARPAB) nació como una iniciativa de la sociedad civil para monitorear y apoyar la implementación del Plan de Acción de Brasil (PAB), y está constituido por una red de expertos y actores claves de la sociedad civil en materia de protección internacional que tiene la misión de promover los derechos de las personas refugiadas, solicitantes de asilo, desplazadas internas, apátridas y migrantes en la región.

Entre sus objetivos está el impulsar el fortalecimiento del diálogo con instancias intergubernamentales a nivel regional, nacional y local, en especial con el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), así como visibilizar las prioridades y necesidades de las personas de interés en las agendas regionales y, sobre todo, globales. El GARPAB reúne a más de 50 organizaciones de la sociedad civil de las Américas, la mayoría formaron parte de la “Iniciativa Cartagena +30 La protección internacional y la efectiva integración: recomendaciones de la sociedad civil frente a las dimensiones

actuales del asilo y la apatridia en América Latina y el Caribe”.¹

Este informe de sociedad civil elaborado en el marco del 30 aniversario de la Declaración de Cartagena que dio pie a algunas de las propuestas y metas planteadas en el Plan de Acción Brasil. Posteriormente, las medidas implementadas por los Estados, en atención a los programas trazados en este Plan, fueron evaluados por el GARPAB en el “Plan de Acción Brasil. Evaluación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil 2014-2017”²; y, por el Grupo Articulador México en “El Plan de Acción Brasil 2014-2017. Evaluación elaborada por el Grupo Articulador México”.³

Este documento ilustra los aportes de buenas prácticas documentadas por el GARPAB e impulsadas en América Latina en materia de protección internacional reflejando la larga historia de responsabilidades compartidas entre los países de la región, iniciada con la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 hasta el Plan de Acción de Brasil de 2014.

¹ Disponible en: https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/cartagena_Completo_2803.pdf

² Disponible en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/regional-con-portada-en-paginas.pdf>

³ Disponible en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/mexico-con-portada-en-paginas.pdf>

II. ASILO EN LAS AMÉRICAS: DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA AL PLAN DE ACCIÓN BRASIL, UN HITO EN LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL

La región de América Latina y el Caribe se ha caracterizado por ser pionera en materia de asilo a nivel mundial. A finales del siglo XIX, el Tratado Regional sobre Derecho Penal Internacional estableció el carácter apolítico, humanitario e inviolable del asilo. Posteriormente, durante la segunda mitad del siglo XX, el asilo en la región resultó insuficiente debido a acontecimientos históricos como la Revolución cubana en los años sesenta.

En la década de los ochenta, frente a las dictaduras militares en el sur de la región y las guerras civiles en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, la región adoptó un enfoque innovador al enfrentar la crisis y lograr la cooperación regional encaminada a una solución consensuada, lo que permitió el desarrollo de un marco regional de protección adaptado a las exigencias impuestas por la situación de las personas refugiadas y desplazadas internas en la región. Estos esfuerzos se reflejaron y quedaron plasmados en la Declaración de Cartagena⁴ de 1984, cuya principal aportación consistió en la ampliación de la definición de persona refugiada, incluyendo la amenaza a la vida, seguridad o libertad por violencia generalizada, conflictos internos y violaciones masivas de los derechos humanos para garantizar protección internacional, sin requerir un temor fundado de persecución. Además,

mediante la Declaración de Cartagena se exhorta a los Estados a implementar estándares mínimos respecto al trato de las personas refugiadas, conforme a las normas de la Convención de 1951⁵, de su Protocolo de 1967⁶ y de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y se reafirma el principio de no devolución.

Otros instrumentos regionales que merecen especial mención son la Declaración de San José⁷ de 1994 y la Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina⁸ de 2004, pues se consideran grandes avances hacia el fortalecimiento de redes nacionales y regionales de protección entre organizaciones estatales e internacionales, la sociedad civil y el Sistema Interamericano de Derechos Humanos⁹.

En 2014, la región reafirmó su compromiso adoptado treinta años antes en la Declaración de Cartagena, mediante la creación de un plan de acción a diez años: el 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”.

⁴ Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf>

⁵ Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

⁶ Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

⁷ Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

⁸ Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016>

⁹ Disponible en: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

III. BUENAS PRÁCTICAS EN MATERIA DE ASILO EN LAS AMÉRICAS ESCALABLES A NIVEL GLOBAL

Las organizaciones de sociedad civil integrantes del GARPAB hemos sido testigos del aumento en la cantidad de solicitudes de asilo en Latinoamérica y el Caribe, situación que se ha visto agravada al menos en los últimos cinco años. Al respecto, desde este grupo se identifican como factores causantes de este fenómeno: la violencia, los conflictos sociales y políticos y la falta de oportunidades en el norte de Centroamérica; la crisis venezolana; la incapacidad de los Estados para hacer frente a desastres naturales graves; la violencia basada en género; el desplazamiento forzado interno, entre otros.

Frente a este contexto, los países de la región se han visto dispuestos a implementar acciones tendientes a ofrecer una mayor protección a las personas solicitantes y titulares de protección internacional. Estas acciones se traducen en buenas prácticas que pueden ser replicadas y escalables por otros Estados tanto a nivel regional, como global.

A continuación se destacan las buenas prácticas regionales identificadas por el GARPAB respecto a las directrices trazadas en el informe “Plan de Acción Brasil. Evaluación del Grupo Articulador Regional del Plan de Acción Brasil 2014-2017”¹⁰ en cruce con “Los 100 Puntos de Brasilia”.¹¹

Asilo de calidad

Desde el Plan de Acción Brasil, este programa tiene como objetivos generales fortalecer las capacidades y conocimientos de las autoridades de asilo, así como garantizar el correcto desarrollo del procedimiento mediante su evaluación y mejora.

En este sentido, destacamos el avance en la continua adopción por parte de más países de la definición ampliada de refugiado de la Declaración de Cartagena, así como su uso en beneficio de personas latinoamericanas.

El pasado 26 de octubre de 2017, Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá adoptaron la Declaración de San Pedro Sula¹², mediante la cual asumieron el compromiso de trabajar conjuntamente por el desarrollo e implementación del Marco Integral Regional de Protección y Soluciones¹³ (MIRPS), el cual constituye un marco de cooperación entre países de origen, tránsito y destino para la aplicación regional del Marco Integral de Respuesta a Refugiados¹⁴ (CRRF, por sus siglas en inglés). Lo anterior demuestra la voluntad de los países de dar un primer paso hacia la búsqueda de soluciones frente a los retos en materia de protección internacional.

¹⁰ Disponible en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/regional-con-portada-en-paginas.pdf>

¹¹ Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11588.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11588>

¹² Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11338.pdf>

¹³ Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415> [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415)

¹⁴ Disponible en: <http://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>

Ejemplo claro de ello es el impulso del Marco Integral de Protección y Soluciones de Respuesta a la Situación de Personas Refugiadas¹⁵ en Costa Rica (MINARE), que representa un mecanismo de soluciones y atención, para brindar un enfoque sostenible que vincule: medidas de recepción y admisión rápidas y bien fundamentadas; apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes; asistencia a instituciones nacionales y locales y a las comunidades receptoras de refugiados, y mayores oportunidades para las soluciones duraderas.

En el marco del MINARE, el Programa Asilo de Calidad (Programa QAI)¹⁶ ha tenido resultados positivos en las tres etapas del proceso de elegibilidad: recepción, análisis de casos y resolución. A través de dicho Programa se ha hecho posible la mejora del proceso de elegibilidad y el fortalecimiento de capacidades de las autoridades competentes. La implementación de este programa continuará durante el 2018 con un proceso auto-evaluativo por parte de las autoridades migratorias¹⁷.

En materia de acceso a la protección internacional, procedimiento y no devolución, se ha dado un mayor acercamiento de las personas solicitantes a los servicios de las defensorías públicas para que accedan a la representación legal gratuita. Debemos resaltar el papel de la Red de Apoyo Legal

para los Refugiados de las Américas (RALRA) constituida el año pasado con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos y del ACNUR, como mecanismo para dicha finalidad. Como miembros de RALRA se destacan, profesionales individuales, organizaciones de la sociedad civil, la academia, colegios de abogados e instituciones públicas que promueven y defienden los derechos de la población de interés.

Del mismo modo, en países como Argentina y Brasil, mediante el trabajo de las defensorías públicas, se busca garantizar que toda persona solicitante del reconocimiento de la condición de refugiado cuente, si así lo desea, con la asistencia jurídica gratuita en todas las etapas del procedimiento.

En materia de no devolución, en el año 2010, Argentina estableció disposiciones relativas a la residencia permanente para los refugiados, al cambio de categoría migratoria, al no rechazo en frontera y al respeto del principio de no devolución, mediante el Reglamento de la Ley Nacional de Migraciones¹⁸ (Ley No. 25.871).

Todas estas acciones se han desarrollado con el fin de caminar hacia el fortalecimiento del respeto de las garantías del debido proceso y de los derechos individuales, así como para agilizar los mecanismos de acceso a la justicia.

¹⁵ Disponible en: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/12/minare-sera-expuesto-en-reunion-de-alto-nivel-como-ejemplo-para-la-atencion-de-personas-refugiadas/>

¹⁶ Iniciativa de Aseguramiento de Calidad, por sus siglas en inglés, desarrollada e implementada por el ACNUR, que busca asegurar la calidad en los procesos de refugio en América y el Caribe.

¹⁷ Disponible en: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Vacantes/2017/12.2017.08_TORS_Subproceso_Refugio_CR_2018.pdf?file=fileadmin/Documentos/Vacantes/2017/12.2017.08_TORS_Subproceso_Refugio_CR_2018

¹⁸ Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

Referente al tema de detención migratoria, desde la región se han buscado acciones tendientes a hacer de ella una medida excepcional. La progresiva implementación de políticas de no-detención migratoria en algunos países ha caminado hacia la creación de programas piloto de alternativas a la detención para solicitantes a través de centros de estadía, recepción y medidas de atención a las necesidades específicas.

Al respecto, existen ejemplos sobresalientes como: la prohibición de la detención de solicitantes de asilo en países como Argentina y Uruguay; el establecimiento de períodos máximos de detención en El Salvador y Nicaragua; y la adopción de modelos de alternativas a la detención migratoria en México y Costa Rica.

En cuanto al tema de documentación, en Costa Rica y Argentina se ha implementa-

do la práctica de entregar gratuitamente un documento provisional de identificación desde el momento en que se recibe la solicitud de asilo, mismo que sirve como documento de identidad, y habilita a la persona a realizar actividades remuneradas. Recibir un documento migratorio resulta crucial para los solicitantes de asilo, ya que es necesario para acceder a una remuneración y a servicios públicos como salud y educación.

Recientemente, en el marco del Día Mundial del Refugiado, el gobierno de México anunció que otorgará la Clave Única de Registro de Población Temporal a favor de personas migrantes y solicitantes de asilo, misma que les permitirá acceder a servicios públicos. Esperamos que con esta acción se pueda facilitar la inserción de esta población en la sociedad mexicana.

IV. SOLUCIONES DURADERAS CON ÉNFASIS EN INTEGRACIÓN LOCAL

El Plan de Acción Brasil califica a la integración local como “la solución que representa mayores retos y que reviste gran importancia para la mayoría de los refugiados” y, en este sentido, reconoce el papel fundamental de las autoridades locales a nivel municipal, de las comunidades de acogida, de los propios refugiados, del sector privado y de la sociedad civil. En esta materia se resaltan como logros:

La incorporación de procesos de revisión de normatividad interna, con el fin de impulsar políticas públicas en favor de la integración de las personas refugiadas, mediante el trabajo conjunto de autoridades locales, organizaciones de sociedad civil y academia.

En algunos países, este ejercicio de revisión de la normativa interna ha facilitado la reducción de tiempos y costos del trámite para que las personas refugiadas obtengan la residencia permanente. Como ejemplo, países como Brasil, Panamá, México, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Costa Rica, Argentina y Venezuela, han reducido el plazo necesario para que la población refugiada solicite la residencia permanente y han brindado facilidades en su proceso de naturalización como un mecanismo que promueve la integración local.

En los últimos años, se ha dado una mayor visibilización en los diálogos sobre la importancia de la inclusión de poblaciones migrantes, solicitantes de asilo y refugiadas en los programas sociales. Estas discu-

siones han originado la implementación de acciones o programas encaminados a políticas públicas para la protección de personas refugiadas a nivel nacional y local.

En las Américas son pocos los países que cuentan con un marco legal sólido para la integración de las personas refugiadas, como es el caso de Argentina, Brasil, Ecuador y México.

A nivel nacional, la Ley Nacional de Migraciones de Argentina¹⁹, establece la no distinción para el acceso a derechos, independientemente de la situación migratoria; en Brasil, la Ley de Migración²⁰ establece los principios y directrices de la política pública para el emigrante, y la Ley Orgánica de Movilidad Humana de Ecuador²¹ regula el ejercicio de derechos, obligaciones, institucionalidad y mecanismos vinculados a las personas en movilidad humana y sus familiares.

A nivel local, la Ciudad de México, con la creación de la Ley de Interculturalidad, Atención a Migrantes y Movilidad Humana²², donde se reconoce a esta última como el ejercicio del derecho humano de toda persona a migrar, que incluye las transformaciones positivas que disminuyan las desigualdades, inequidades y discriminación.

Por otro lado, en materia laboral y otros derechos sociales, los gobiernos de Argentina, Brasil, México y Costa Rica han celebrado convenios con el ACNUR y

¹⁹ Disponible en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

²⁰ Disponible en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm

²¹ Disponible en: <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/Ley-Organica-de-Movilidad-Humana.pdf>

²² Disponible en: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-e800ffd58570472c879df856002040c5.pdf>

otras instancias gubernamentales para promover la inserción de personas solicitantes de asilo y refugiadas al mercado de trabajo, fomentando su inclusión en el campo laboral.

No obstante los avances logrados a nivel legislativo que promueven la inclusión de

las personas refugiadas, es necesario mejorar la coordinación entre instituciones gubernamentales y sociedad civil para trabajar conjuntamente en hacer que los ideales plasmados en la ley sean parte de la realidad cotidiana de estas personas.

V. GESTIÓN DE NECESIDADES ESPECÍFICAS DE PROTECCIÓN

La población refugiada enfrenta diariamente un sinnúmero de obstáculos que la deja en un estado desventaja respecto al resto de las personas. Tratándose de personas refugiadas pertenecientes a grupos en situación de vulnerabilidad, esta situación se agrava en mayor medida. Los Estados de la región han adoptado prácticas para enfrentar esta problemática, entre otras, destacamos las siguientes:

La región ha avanzado en el diseño y desarrollo de modelos de atención y protocolos para atender necesidades específicas de las personas solicitantes, especialmente aquellas en situación de vulnerabilidad.

En estos tres años, se han iniciado cambios prometedores respecto a la identidad de género. México y Venezuela han otorgado la protección internacional a víctimas de una persecución basada en género; mientras que en Brasil y Argentina se incorporó como práctica de las CONARE la utilización del nombre de las personas solicitantes acorde a la identidad de género autopercibida.

Sumado a ello, se han establecido protocolos nacionales para la protección de niñas, niños y adolescentes (NNA) acompañados y no acompañados solicitantes de protección internacional, promoviendo la reunificación familiar y atendiendo el interés superior del niño.

Respecto a este último punto, sobresalen los esfuerzos de los gobiernos mexicano y argentino, con la creación del Sistema de Protección Integral de NNA²³ y de las procuradurías de protección de derechos de NNA, a finales del año 2014; así como la adopción del “Protocolo para la protección, asistencia y búsqueda de soluciones duraderas para los niños no acompañados o separados de sus familias en busca de asilo” y otros esfuerzos conjuntos entre el ACNUR y autoridades argentinas con el fin de lograr la inclusión de la población refugiada o solicitante de asilo en programas sociales destinados a poblaciones en situación de vulnerabilidad, respectivamente.

²³ Disponible en: <https://www.gob.mx/segob/documentos/sistema-nacional-de-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-sipinna>

VI. PREVENCIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS CASOS DE APATRIDIA

La temática de la apatridia fue incorporada al Plan de Acción Brasil con tres objetivos claros: la prevención para que no siga dando este fenómeno; la protección a las personas que se encuentran en dicha situación, y la resolución de casos mediante la legislación y políticas incluyentes.

Al respecto, ha aumentado el número de países de la región que suscriben instrumentos internacionales en la materia, lo cual refleja el compromiso cada vez mayor por erradicar esta situación. A la fecha, son diecinueve países de Latinoamérica y el Caribe que han firmado la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954²⁴; y trece, la Convención para Reducir los Casos de Apatridia²⁵ de 1961.

La combinación de los principios *jus soli* y *jus sanguinis* para la adquisición de la nacionalidad, en los marcos normativos y constitucionales de la mayoría de los países de las Américas hace que la condición de apatridia sea poco frecuente.

Aunado a ello, en algunos países se ha avanzado en el desarrollo de procedimientos para la determinación de la condición de apatridia, en atención a las recomendaciones del “Borrador de Artículos”²⁶ del ACNUR; así como en la adopción de políticas públicas tendientes a la identificación de la población apátrida y la atención necesaria para la erradicación de esta condición.

Reflexión final:

El presente documento enfatiza la importancia de incluir a todos los actores, principalmente los gobiernos, las organizaciones de la sociedad civil y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en los procesos de consulta, observación y monitoreo para que desde su conocimiento técnico, se colabore en idear estrategias viables de políticas públicas integrales que honren la amplia tradición americana en materia de asilo, así como los aportes de la región al mundo.

²⁴ Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0007.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0007>

²⁵ Disponible en: <https://static1.squarespace.com/static/55eb3459e4b021abebfec2bd/t/57b1e43bb8a79b545718cdd8/1471276092167/Convención+1961.pdf>

²⁶ Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11167.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11167>

From the Brazil Action Plan to the 100 Points of Brasilia:

Best Practices on Asylum Matters
in the Americas

From the Brazil Action Plan to the 100 Points of Brasilia:

Best Practices on Asylum Matters
in the Americas

**The Regional Liaison Group (GAR) of the Brazil Action Plan (PAB)
is comprised by organizations of the following countries:**

ARGENTINA
BRAZIL
CHILE
COLOMBIA
ECUADOR
EL SALVADOR
HONDURAS
MEXICO
PANAMA
PERU
TRINIDAD AND TOBAGO
URUGUAY
VENEZUELA

And international organizations:

International Detention Coalition (IDC)
Americas Network on Nationality and Statelessness (ANA Network)
Asylum Access

Document General Coordination:

Sin Fronteras IAP

Document Driving Group:

ALIANZA AMÉRICAS
APUVIMEH
ASYLUM ACCESS
CAREF
CASP Caritas Arquidiocesana São Paulo
CDH GYE
CEJIL/ RED ANA
Encuentro Servicio Jesuita Perú
HIAS COSTA RICA
Programa Casa Refugiados AC
Sin Fronteras IAP

June 2018

CONTENT

I. Introduction	20
II. Asylum in the Americas: from the Cartagena Declaration to the Brazil Action Plan, an international protection milestone.	21
III. Best practices on worldwide scalable asylum matters in the Americas.	22
IV. Lasting solutions focused on local integration.	25
V. Protection-wise needs management.	26
VI. Statelessness case prevention and resolution.	27

I. INTRODUCTION

The Regional Liaison Group of the Brazil Action Plan (GARPAB) started as a civil society initiative for monitoring and supporting the Brazil Action Plan (PAB) implementation, and it is conformed by a network of international protection experts and civil society key actors, whose mission is the promotion of rights of refugees, asylum seekers, internal displaced people, stateless and migrants in the region.

One of its objective is to encourage dialog with regional, local, and national inter-governmental instances, especially with the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), as well as to identify priorities and needs of involved people in regional and, particularly, global agendas. The GARPAB gathers more than 50 civil society organizations of the Americas, whose majority took part on the “Cartagena Initiative +30, International Protection and Effective Integration: Civil society recommendations upon current asylum and statelessness situation in Latin America and The Caribbean”.¹

This civil society report was prepared within the framework of the 30th anniversary of the Cartagena Declaration, which led to some of the proposals and objectives of the Brazil Action Plan. Afterwards, measures taken by the States addressing the programs described in this Plan were assessed by the GARPAB in the Brazil Action Plan. Assessment by the Regional Liaison Group of the Brazil Action Plan 2014-2017²; and Mexican Liaison Group in “Brazil Action Plan 2014-2017. Assessment conducted by the Mexican Liaison Group”.³

This document includes the benefits of the best practices documented by the GARPAB and promoted in Latin America on international protection matters, reflecting a long history of shared responsibilities between the countries of the region, started from the 1984 Cartagena Declaration on Refugees up to the 2014 Brazil Action Plan.

¹ Available at: https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2017/05/cartagena_Completo_2803.pdf

² Available at: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/regional-con-portada-en-paginas.pdf>

³ Available at en: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/mexico-con-portada-en-paginas.pdf>

II. ASYLUM IN THE AMERICAS: FROM THE CARTAGENA DECLARATION TO THE BRAZIL ACTION PLAN, AN INTERNATIONAL PROTECTION MILESTONE

The Latin American and The Caribbean region have been noted for being a pioneer on worldwide asylum matters. By the end of the XIX century, the Regional Treaty on International Criminal Law established the apolitical, humanitarian, and inviolable characteristics of asylum. Thereupon, during the second half of the XX century, asylum in the region was insufficient due to historical events such as the Cuban Revolution in the 1970s.

In the 1980s, upon military dictatorships in the southern region, and civil wars in El Salvador, Guatemala, and Nicaragua, the region adopted an innovative approach when dealing with the crisis and achieving regional cooperation aimed to an agreed solution, which promoted a regional protection framework development adapted to the needs resulting from the condition of refugees and internal displaced people in the region. Such efforts were reflected and materialized in the 1984 Cartagena Declaration⁴, whose main contribution was the broadening of the refugee definition, including life, safety, or freedom threat due to generalized violence, internal conflicts and massive human rights violations, in order to guarantee international protection, without requiring well-founded fear of prosecution.

In addition, through the Cartagena Declaration the States are encouraged to implement minimum standards regarding refugees, in conformity with the rules of the 1951 Convention⁵, its 1967 Protocol⁶, and the American Convention on Human Rights, restating the non-refoulment principle.

Other regional instruments deserving special mention are the 1994 San Jose Declaration⁷, and the 2004 Mexico Action Plan and Declaration to Strengthen International Protection for Refugees in Latin America⁸, being great strides towards the reinforcement of national and regional networks for protection between statewide and international organizations, civil society and the Inter-American System of Human Right⁹.

In 2014, the region restated its commitment adopted thirty years before in the Cartagena Declaration, by means of a ten-year action plan: the Brazil Action Plan, “a common path for strengthening protection and promoting sustainable solutions for refugees, displaced and stateless people in Latin America and The Caribbean within a cooperation and solidarity framework”.

⁴ Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0008.pdf>

⁵ Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

⁶ Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005>

⁷ Available at: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

⁸ Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016.pdf?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3016>

⁹ Available at: https://www.oas.org/dil/esp/tratados_b-32_convencion_americana_sobre_derechos_humanos.htm

III. BEST PRACTICES ON WORLDWIDE SCALABLE ASYLUM MATTERS IN THE AMERICAS

Civil society organizations members of the GARPAB have witnessed the increase of asylum requests in Latin America and The Caribbean, which has worsened over the last 5 years. To this respect, some factors causing this phenomenon are: violence, social and political conflicts, lack of opportunities in the northern area of Central America, crisis in Venezuela, incapacity of governments for dealing with serious natural disasters, gender-based violence, internal forced displacement, among others.

In this context, the countries of the region have been willing to implement actions that provide a better protection for persons requesting and having international protection. These actions are reflected in best practices that can be replicated and scalable by other States at a regional or global level.

Below are highlighted the regional best practices identified by the GARPAB in terms of guidelines described in the report “Brazil Action Plan. Assessment by the Regional Liaison Group of the Brazil Action Plan, 2014-2017”¹⁰, along with “The 100 points of Brasilia”¹¹.

Quality Asylum

From the Brazil Action Plan, the general objective of this program is to strengthen the capacities and knowledge of asylum

authorities, as well as to guarantee the correct procedure development through its evaluation and improvement.

In this sense, we highlight the advance in the continuous adoption by more countries of the region of the broadened definition of refugee in the Cartagena Declaration, as well as its use in favor of Latin American people.

Past October 26th, 2017, Belize, Costa Rica, Guatemala, Honduras, Mexico, and Panama adopted the San Pedro Sula Declaration¹², by which they assume the commitment of jointly working for developing and implementing the Regional Comprehensive Framework for Solutions and Protection¹³ (MIRPS), which constitutes a cooperation framework between origin, transit, and destination countries for the regional application of the Comprehensive Refugee Response Framework¹⁴ (CRRF). This indicates the countries’ willingness to give the first step towards solutions on international protection matters.

A clear example of this is the encouragement of the Comprehensive Framework of Protection and Solutions for Refugees¹⁵ in Costa Rica (MINARE), which represents a solution and attention mechanism in order to provide a sustainable approach that engages: fast and well-founded admission and reception

¹⁰ Available at: <https://sinfronteras.org.mx/wp-content/uploads/2018/02/regional-con-portada-en-paginas.pdf>

¹¹ Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11588.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2018/11588>

¹² Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11338.pdf>

¹³ Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415> [http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11415)

¹⁴ Available at: <http://www.unhcr.org/comprehensive-refugee-response-framework-crrf.html>

¹⁵ Available at: <https://presidencia.go.cr/comunicados/2017/12/minare-sera-expuesto-en-reunion-de-alto-nivel-como-ejemplo-para-la-atencion-de-personas-refugiadas/>

measures; support to immediate and persistent needs; assistance to national and local institutions and refugee receiving communities, and more opportunities for long-lasting solutions.

Within the framework of the MINARE, the Quality Asylum Program (QAI)¹⁶ has had positive results during the three stages of the eligibility process: reception, case analyses, and resolution. Through said program, it has been possible the improvement of the eligibility process and capacity strengthening of relevant authorities. The implementation of this program will continue during 2018 with a self-assessment process by the migratory authorities¹⁷.

Regarding international protection access, procedure and non-refoulment, there has been an approach of public defenders in order for requesters to access free legal representation. It is important to highlight the role of the Legal Support Network for Refugees in the Americas (RALRA) incorporated last year with the support of the Inter-American Institute of Human Rights and the UNHCR as a mechanism to achieve that purpose. As members of the RALRA, there are professional individuals, civil society organizations, educational organizations, bar associations, and public institutions, which promote and defend human rights of the population at stake.

Likewise, in countries such as Argentina and Brazil, by means of public defenders, it is intended to guarantee that every asylum seeker has, if desired, free legal assistance during all stages of the procedure.

Regarding the non-refoulment principle, in 2010 Argentina established provisions related to the permanent residency for refugees, change of migratory category, non-rejection at the border, and respect to the non-refoulment principle by the Regulation of the National Migration Act¹⁸ (Act No. 25.871).

All these actions have been conducted in order to going forward to the strengthening respect for the due process guarantees and individual rights, as well as to streamlining justice access mechanisms.

Regarding migratory detention, actions have been sought in order to make it an exceptional measure. Progressive implementation of non-detention migration policies in some countries has led to the creation of pilot programs of alternatives to detention by means of centers of stay, reception, and attention measures for specific needs.

To this respect, there are some major examples, such as: the prohibition of asylum seekers detention in countries like Argentina and Uruguay, the establishment of maximum detention periods in El Salvador and Nicaragua, and the adoption of alternative models to migratory detention in Mexico and Costa Rica.

¹⁶ Quality Assurance Initiative, developed and implemented by the UNHCR, seeking the quality assurance in refugee-related processes in the Americas and The Caribbean.

¹⁷ Available at: http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Vacantes/2017/12.2017.08_TORS_Subproceso_Refugio_CR_2018.pdf?file=fileadmin/Documentos/Vacantes/2017/12.2017.08_TORS_Subproceso_Refugio_CR_2018

¹⁸ Available at: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

In terms of documentation, in Costa Rica and Argentina, the practice of freely providing a provisional identification document has been implemented upon receiving the asylum request, which works as an identity document and allows people to work. Receiving a migratory document is fundamental for asylum seekers, since it is necessary to work and access to public services like health and education.

Recently, within the framework of the World Refugee Day, the government of Mexico announced that it will provide the Temporary Population Registry Unique Number in favor of migrants and asylum seekers, which will allow them to access to public services. We hope that this action improves the integration of such population into the Mexican society.

IV. LASTING SOLUTIONS FOCUSED ON LOCAL INTEGRATION

The Brazil Action Plan describes local integration as “the solution that represents more challenges and is of greater importance for the majority of refugees”, and, in this sense, it recognizes the fundamental role of local authorities at a municipal level, reception community and the refugees themselves, the private sector, and civil society. This manner, the following challenges are emphasized:

The incorporation of internal normative review processes in order to promote public policies in favor of integration of refugees, by joint work of local authorities, civil society and educational organizations.

In some countries, this internal normative review exercise has reduced time and costs of procedures for refugees to get their permanent residency. For example, Brazil, Panama, Mexico, Guatemala, El Salvador, Ecuador, Costa Rica, Argentina, and Venezuela, have reduced the necessary term for refugee population to request permanent residency, and have facilitated their naturalization process as a mechanism to encourage local integration.

In recent years, there has been more visibility of dialog on the importance of inclusion of migrants, asylum seekers, and refugees in social programs. Such discussions have led to the implementation of actions or programs aimed to implement public policies for protection of refugees locally and nationally.

In the Americas, there are few countries that have a solid legal framework for the

integration of refugees, such as Argentina, Brazil, Ecuador, and Mexico.

At a nationwide level, the National Migration Act of Argentina¹⁹ establishes the non-distinction of rights regardless the migratory condition; in Brazil, the Migration Act²⁰ establishes the public policy principles and guidelines for migrants; and in Ecuador, the Human Mobility Organic Act²¹ regulates the exercise of rights, obligations, institutionalism, and mechanisms regarding human mobility.

At a local level, in Mexico City, the Interculturality, Attention to Migrants and Human Mobility Act²² recognizes the latter as a human right for every person, including positive transformations in order to reduce inequality, inequity, and discrimination.

On the other hand, on labor matters and other social rights, governments from Argentina, Brazil, Mexico, and Costa Rica have undersigned covenants with the UNHCR and other governmental instances in order to promote the integration of asylum seekers and refugees into the labor market, fostering their inclusion in the labor field.

Regardless the progress achieved at a legislative level promoting the inclusion of refugees, it is necessary to improve coordination between governmental institutions and civil society to jointly work for materializing the law into the daily life of such people.

¹⁹ Available at: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

²⁰ Available at: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/L13445.htm

²¹ Available at: <https://www.aduana.gob.ec/wp-content/uploads/2017/05/Ley-Organica-de-Movilidad-Humana.pdf>

²² Available at: <http://www.aldf.gob.mx/archivo-e800ffd58570472c879df856002040c5.pdf>

V. PROTECTION-WISE NEED MANAGEMENT

Refugee population daily deals with several obstacles, which put them in a disadvantage with respect to the rest of the people. When it comes to refugees belonging to vulnerable groups, this condition is even worse. The States of the region have adopted practices for dealing with this problematic, among which we highlight the following:

The region has worked on the design and development of attention models and protocols to address specific requesters' needs, especially those in a vulnerable condition.

In the last three years, important changes have been made regarding gender identity. Mexico and Venezuela have granted international protection to gender-based prosecution victims, whereas Brazil and Argentina incorporated as a CONARE practice the usage of the requester's name according to their self-perceived gender identity.

In addition, national protocols have been established for the protection of children and adolescents, accompanied and unaccompanied, requesting international protection, promoting family reunification, and addressing the child's best interest.

Concerning the latter point, it is important to mention the efforts from the Mexican and Argentinean government, with the creation of a Comprehensive Protection System for Minors²³, as well as the prosecutors for the protection of rights of children and adolescents by the end of 2014. Also, the adoption of the "Protocol for protection, assistance and long-lasting solutions for unaccompanied or family-separated minors seeking asylum" along with other joint efforts between the UNHCR and Argentinean authorities with the objective to achieve inclusion of refugees and asylum seekers into social programs intended for vulnerable population, respectively.

²³ Available at: <https://www.gob.mx/segob/documentos/sistema-nacional-de-proteccion-integral-de-ninas-ninos-y-adolescentes-sipinna>

VI. STATELESSNESS CASE PREVENTION AND RESOLUTION

The statelessness subject was incorporated in the Brazil Action Plan with three clear objectives: the prevention of this phenomenon, the protection of persons in this situation, and the resolution of cases by means of inclusive legislation and policies.

To this respect, the number of countries of the region has increased when endorsing international instruments on the matter, reflecting the increasing commitment to eradicate this issue. To date, there are 19 countries of Latin America and The Caribbean that have undersigned the Convention on the 1954 Stateless Statute²⁴, and 13 countries undersigning the 1961 Convention of Statelessness Reduction²⁵.

The conjunction of the *jus soli* and *jus sanguinis* principles for acquiring nationality in the constitutional and regulatory frameworks in most countries of the Americas makes statelessness less frequent.

Additionally, in some countries progress has been made in developing procedures for determining the statelessness condition, in attention to the recommendations of the UNHCR “Draft Articles”²⁶, as well as in the adoption of public policies for identifying stateless population and the necessary attention for eradicating this issue.

Final comment

This document emphasizes the importance of including all actors, mainly governments, civil society organizations, and the United Nations High Commissioner for Refugees, in the consultation, observation, and monitoring processes, along with their technical expertise, to collaborate in the design of comprehensive viable strategies of public policies that honor the rich tradition of asylum in the Americas, as well as the contribution of the countries of the region to the world.

²⁴ Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0007.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/0007>

²⁵ Available at: <https://static1.squarespace.com/static/55eb3459e4b021abebfec2bd/t/57b1e43bb8a79b545718cdd8/1471276092167/Convención+1961.pdf>

²⁶ Available at: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11167.pdf?file=fileadmin/Documentos/BDL/2017/11167>

Plan de Acción Brasil

Grupo Articulador Regional

