EUROSOCIAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Financiado por
la Unión Europea

Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana

Diagnóstico regional y buenas prácticas

JUAN F. JIMÉNEZ MAYOR
Y NOEMÍ ALARCÓN VELASCO

Serie
aprendizajes en
COHESIÓN SOCIAL

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº **15**

Acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana

Diagnóstico regional y buenas prácticas

JUAN F. JIMÉNEZ MAYOR
Y NOEMÍ ALARCÓN VELASCO

Serie
aprendizajes en
COHESIÓN SOCIAL

COLECCIÓN EUROSOCIAL Nº **15**

EUROSOCIAL
PROGRAMA PARA LA COHESIÓN SOCIAL

Financiado por
la Unión Europea

PROGRAMA FINANCIADO
POR LA UNIÓN EUROPEA

Edita:
Programa EUROsociAL
C/ Beatriz de Bobadilla, 18
28040 Madrid (España)
Tel.: +34 91 591 46 00
www.eurosocial.eu

Con la coordinación de:

FIIAPP
COOPERACIÓN ESPAÑOLA

Fundación Internacional y para Iberoamérica de Administración y Políticas Públicas
Área de Gobernanza Democrática

Con el apoyo de:

AIDEF

Asociación Interamericana de Defensorías Públicas

Foto de portada: cedida por Operação Acolhida do Governo Federal do Brasil

La presente publicación ha sido elaborada con el apoyo financiero de la Unión Europea. Su contenido es responsabilidad exclusiva de los autores y no necesariamente refleja los puntos de vista de la Unión Europea.

Edición no venal.

ISBN: 978-84-09-24632-8

Realización gráfica:
Cyan, Proyectos Editoriales, S.A.

Madrid, julio 2020

CC BY NC SA

No se permite un uso comercial de la obra original ni de las posibles obras derivadas, la distribución de las cuales se debe hacer con una licencia igual a la que regula la obra original.

Prefacio

Este diagnóstico y compilación de buenas prácticas se ha redactado como parte del apoyo que EUROsociAL+ está dando a la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF), para el diseño de un modelo regional de asistencia jurídica a migrantes, refugiados y extranjeros en América Latina. Esta acción está coordinada por Juan F. Jiménez Mayor, autor del diagnóstico, en el que también ha participado como coautora la experta Noemí Alarcón Velasco.

Sobre los autores

Juan F. Jiménez Mayor
Nacido en Lima, Perú. Abogado. Experto de EUROsociAL+, asesor regional en Transparencia en la Gestión Pública para el director regional para América Latina y Caribe de la Oficina de las Naciones Unidas de Servicios para Proyectos (UNOPS). Ha sido primer ministro y ministro de Justicia y Derechos Humanos de la República del Perú en el periodo 2011-2013. Exembajador de Perú ante la Organización de los Estados Americanos (2013-2016) y exjefe de la Misión de Apoyo contra la Corrupción y la Impunidad en Honduras (2016-2018).

Noemí Alarcón Velasco
Nacida en Málaga, España. Abogada. Experta de EUROsociAL+, experta en derecho de migraciones y protección internacional, es vicepresidenta del Comité de Migraciones de CCBE (Council of Bars and Law Societies of Europe), miembro de la Subcomisión de Extranjería y Protección Internacional del Consejo General de la Abogacía Española (CGAE), colaboradora de la delegación del CGAE en Bruselas, consultora y tutora del programa HELP del Consejo de Europa (formación en derechos humanos para profesionales del derecho), conferenciante/ponente a nivel local, nacional e internacional sobre temas de su especialidad.

Prólogo

La Asociación Interamericana de Defensorías Públicas - AIDEF, en una acción brindada por el Programa EUROsociAL de la Unión Europea, bajo la iniciativa de la Defensoría Pública de la Unión de Brasil y la Defensoría Penal Pública de Chile, tienen el honor de presentar el *Diagnóstico Regional y Compilación de Buenas Prácticas de Asistencia Jurídica a Personas en Contexto de Movilidad Humana*. El documento ha sido validado durante la reunión virtual convocada por el Consejo Directivo de la AIDEF el 17 de julio de 2020, y han sido incorporadas las propuestas realizadas por parte de las defensorías.

El Consejo Directivo de AIDEF agradece la valiosa alianza que ha generado este Diagnóstico, y especialmente a los autores, los expertos Dr. Juan F. Jiménez Mayor y Dra. Noemí Alarcón Velasco, y al Área de Gobernanza del Programa EUROsociAL.

El presente documento ofrece un panorama sobre la situación de las migraciones en la región interamericana desde la perspectiva de la defensa pública. Para ello, identifica los servicios de defensa existentes a partir de las entidades públicas que participan en la AIDEF y revisa la manera en que se desarrollan las atenciones a los distintos usuarios, con miras a efectuar un diagnóstico de los servicios de defensa en la región vinculados a la movilidad humana. Para ello, el documento releva los marcos legales nacionales y regionales en materia de institucionalidad de defensa y de migración y refugio, enfocado en los servicios de defensa y acceso a la justicia de estos grupos vulnerables. A partir de ahí, identifica patrones comunes, estándares y diseños que permiten encontrar vías de acción colaborativa para las mejores prácticas en la región, teniendo como norte el acceso efectivo a la justicia de las personas migrantes y extranjeras.

Junto con lo anterior, el diagnóstico, cuya elaboración se dio en el contexto de la pandemia del COVID-19, hace referencia a esta situación y lo vincula con los desafíos migratorios en la región. Estos desafíos, dado el impacto que ha tenido la pandemia en la población más vulnerable, dentro de la que se encuentran las personas en contextos de movilidad humana, pone de manifiesto la importancia de una estructura de colaboración sólida entre los distintos agentes regionales, encargados de la promoción y protección de derechos humanos. Finalmente, el diagnóstico efectúa un análisis detallado de la realidad demográfica, institucional y normativa de cada uno de los países

incluidos en este estudio, vinculado al fenómeno de la migración y el refugio, destacando las buenas prácticas existentes.

Esta acción se encuentra en línea con El Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular (Marruecos, diciembre de 2018) que integra 23 objetivos que plantean mejorar la data existente sobre la migración, elaborar políticas con base empírica, velar para que todos los migrantes tengan documentación adecuada, salvaguardar las condiciones que garanticen trabajo decente, abordar y reducir las vulnerabilidades en la migración, salvar vidas, prevenir, combatir y erradicar la trata de personas y utilizar la detención de migrantes sólo como último recurso. Más específicamente, el Objetivo 3 de "El Pacto" (párrafo 19), estipula el compromiso para contar con información exacta y oportuna en todas las etapas de la migración, para poder formular políticas migratorias que "ofrezcan un alto grado de previsibilidad y certidumbre a todas las instancias interesadas", que permitan: "d) Proporcionar a los migrantes recién llegados amplia información y orientación jurídica sobre sus derechos y obligaciones, que sea específica para ellos, tenga en cuenta la perspectiva de género e infantil y sea accesible, por ejemplo, sobre el cumplimiento de las leyes nacionales y locales, la obtención de permisos de trabajo y residencia, la modificación del estatus, el registro ante las autoridades, el acceso a la justicia para denunciar violaciones de sus derechos y el acceso a los servicios básicos".

Los miembros de AIDEF agradecen al Programa EUROsociAL de la Unión Europea por buscar apoyar a los países de América Latina en la formulación de políticas públicas destinadas a mejorar los niveles de cohesión social, fortaleciendo las instituciones de defensa pública a través del intercambio de experiencias, conocimientos y buenas prácticas.

Asociación Interamericana de Defensorias Públicas - AIDEF

Presentación

El acceso a la justicia hoy es reconocido como el derecho de los derechos, pues sin él es difícil o imposible el ejercicio del resto de derechos, como el derecho a la libertad, salud, educación, vivienda, empleo, acceso a documentación, entre otros. Por tanto, se ha vislumbrado como un derecho llave para la cohesión social, base de una sociedad democrática, porque la pobreza, la exclusión o las vulnerabilidades sociales no pueden ser nunca un obstáculo para obtener del Estado la protección jurídica que proporciona a los ciudadanos. La Justicia tiene que trabajar para reducir la distancia entre la perfección formal de las normas, que establecen valores y principios, y la mera realidad de facto, que imposibilita su exigibilidad y su efectividad.

Por ello, desde que el Programa EUROsociAL de la Unión Europea inicia su andadura en el 2005, el acceso a la justicia se ha constituido como una de las dimensiones centrales a través de las cuales se quiere luchar contra la exclusión y las desigualdades, y a favor de la cohesión social. Desde entonces se trabaja estrechamente con los países y redes regionales de América Latina para eliminar las barreras u obstáculos en el acceso a la justicia, entendido en un sentido amplio como el acceso a derechos.

La estrecha y permanente relación de EUROsociAL con las sólidas redes regionales en el ámbito de la justicia ha sido clave para contribuir a mejorar el acceso a la justicia y garantizar la protección de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad. Baste mencionar aquí el acompañamiento en la elaboración y difusión de las 100 Reglas de Brasilia, en el seno de la Cumbre Judicial Iberoamérica en el 2008, o las Reglas de Santiago sobre Protección de Víctimas y Testigos en el marco de la Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos (AIAMP).

Por supuesto, otro de los ejes clave ha sido el fortalecimiento de las defensorías públicas, entablando una fructífera colaboración con la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF). La Defensa Pública es una institución garante de un derecho fundamental como es el derecho a la defensa. El Estado debe garantizar que exista una defensa, que haya un juicio justo y jueces imparciales. Pero es que además hay que resaltar la importancia del trabajo que las defensorías desarrollan para luchar en favor de las personas en condición de vulnerabilidad, que requieren criterios y acciones de

defensa especiales: mujeres, adolescentes, poblaciones indígenas, personas migrantes y extranjeras, personas con discapacidad o personas privadas de libertad.

En el ámbito internacional un fenómeno que se ha revelado particularmente preocupante por su escala y velocidad es el fenómeno migratorio, y por ende la protección de los derechos de los migrantes y refugiados. La situación de exclusión y vulnerabilidad de las personas en situación de movilidad requiere una atención especial para mejorar la defensa y vigencia de sus derechos. Dominado por una visión utilitarista de la persona migrante que la invisibiliza como sujeto social y de derechos, las personas migrantes y refugiadas pasan por circunstancias difíciles y por lo general sin redes de apoyo, por lo que es preciso definir y desarrollar mejores condiciones para que puedan reivindicar sus derechos fuera de sus países de origen.

América Latina viene soportando en los últimos años uno de los más grandes movimientos de personas de su historia. Más de 5 millones de personas han abandonado Venezuela en los últimos años, de los cuales más de 4 millones siguen estando en América Latina y el Caribe. Según el representante especial conjunto para los refugiados y migrantes venezolanos en América Latina del secretario general de la ONU, la diáspora seguirá en aumento y se proyecta que llegará a finales de 2020 a más de 6 millones. Se trata de un fenómeno inédito en la región que ya configura una crisis humanitaria que afecta no solo a los migrantes, sino a las comunidades de acogida, cambiando los patrones migratorios de la región. En el caso de los países del triángulo norte de Centroamérica, la migración sigue siendo una constante, y las caravanas que desde 2018 marchan rumbo al norte reflejan una dinámica que se viene repitiendo en las últimas décadas hasta ahora invisibilizadas y anónimas.

Sin duda, la pobreza, la situación socioeconómica de la región, la carencia de servicios básicos, la falta de oportunidades laborales y la violencia en algunos países son las causas que explican estos flujos migratorios. A estos factores se ha sumado en los últimos meses la emergencia sanitaria derivada de la pandemia de la COVID-19, que a fecha de hoy es imposible predecir qué efectos tendrá a medio y largo plazo en los flujos migratorios de la región.

En este contexto, desde EUROsociAL+ y en coordinación con AIDEF se puso en marcha a finales de 2019 una acción estratégica y esencial para abordar la defensa y protección jurídica de las personas en situación de movilidad, consistente en la definición de un modelo regional de asistencia jurídica a migrantes y la creación de una red regional para la asistencia jurídica a migrantes desde las defensorías públicas.

Para abordar el diseño del modelo regional se ha partido de la elaboración de un estudio diagnóstico sobre acceso a la justicia de personas en contexto de movilidad humana: diagnóstico regional y buenas prácticas, que es el documento que tengo el honor de presentar.

Este documento ha llevado seis meses de trabajo de los expertos de EUROsociAL+, Juan Jiménez Mayor y Noemí Alarcón Velasco, y analiza en profundidad las necesidades jurídicas de las personas en contexto de movilidad humana y los servicios que prestan actualmente las defensorías públicas de la región.

El diagnóstico fue elaborado durante el primer semestre de 2020 y abarca a trece países: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Honduras, Guatemala, México, Paraguay, Perú y Uruguay. Se realizaron visitas de campo a varios países de la región, entre ellos, Chile, Perú, Ecuador, Colombia, Brasil, Costa Rica y México, con el objetivo de identificar los servicios de defensa y asistencia jurídica existentes y examinar la manera en que se facilita atención a los distintos usuarios. En esta acción se ha tenido especial consideración a la situación de las personas migrantes en zonas de frontera, con visitas de campo a la zona fronteriza entre Brasil y Venezuela (Operación Acogida en Boa Vista y Paracaima) y fronteras norte y sur de México.

El documento fue presentado y debatido con las defensorías públicas de la región en una sesión virtual realizada el 17 de julio, en la que participaron los altos representantes de las defensorías públicas de América Latina y más de cien participantes, entre defensores públicos y expertos en la materia, y donde se recogieron importantes contribuciones de los países que han permitido enriquecer la versión final del diagnóstico y las buenas prácticas recogidas en el estudio.

Se trata de un estudio exhaustivo, utilizando fuentes primarias y basado en evidencias empíricas, que describe y analiza las necesidades jurídicas de las personas en contextos de movilidad humana, que se centran principalmente en la regularización documental, el acceso a la justicia para la protección de diversos derechos fundamentales, como la salud, educación, seguridad, así como el ejercicio de la defensa para la no devolución en casos de refugio, expulsiones colectivas y representación legal para las personas procesadas penalmente y personas privadas de libertad.

El diagnóstico destaca el avance que la región ha tenido en cuanto a la modernización de la gobernanza migratoria y de los marcos regulatorios en esta materia, pero también los desafíos pendientes, dando una serie de recomendaciones a los países.

Asimismo, se identifica, analiza y sistematiza una serie de buenas prácticas (55 en total) en materia de defensa de derechos de los migrantes y refugiados por parte de las defensorías públicas, poniendo en valor el encomiable trabajo que están haciendo estas instituciones en la región.

Por último, me gustaría destacar que se ha incorporado la perspectiva de género al análisis. Las mujeres se enfrentan a vulnerabilidades asociadas no solo a la migración irregular, sino también a la discriminación y la violencia basada en género, y sufren estas situaciones a lo largo de la ruta, en tránsito, así como en el país de destino.

Para finalizar, desde la Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo (DEVCO) de la Unión Europea solo nos queda agradecer, en primer lugar, a los expertos Juan Jiménez Mayor y Noemí Alarcón Velasco, y al Área de Gobernanza del Programa EUROsociAL, muy especialmente a María Luisa Domínguez, por el excelente y minucioso trabajo realizado.

Un reconocimiento especial a la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF), aliado estrategico de EUROsociAL, y a la Defensoría Pública de la Unión de Brasil y la Defensoría Penal Pública de Chile en particular, por promover y coordinar iniciativas tan relevantes como esta en defensa de los derechos humanos de las personas más vulnerables, que contribuirán, sin duda, a la reducción de desigualdades y a la mejora de la cohesión social en América Latina.

Felice Zaccheo
Jefe de Unidad para Operaciones Regionales en América Latina y el Caribe
Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo - DEVCO
Comisión Europea

Índice

Acrónimos 15

Resumen ejecutivo 21

Introducción 27

Nota metodológica 29

I. La COVID-19 y la movilidad humana: un nuevo contexto 31

II. Marco general sobre el desafío migratorio en la región 41
2.1. Estatuto migratorio regional 48
2.2. Migración y género 56
2.3. Estándares europeos 58

III. Acceso a la justicia y movilidad humana 65
3.1. Acceso a la justicia para personas en contexto de movilidad humana .. 72
3.2. Necesidades jurídicas de personas en contexto de movilidad humana . 75
3.3. Necesidades jurídicas y avances en instrumentos para migrantes y refugiados: guías, manuales y protocolos 79

IV. La Defensa Pública y los servicios a las personas en contexto de movilidad humana 83
4.1. Los servicios a migrantes, refugiados y extranjeros reportados por las propias defensorías públicas 92

V. Conclusiones y recomendaciones 103

VI. Buenas prácticas 109
Argentina 109
Brasil 112
Nivel estadual en Brasil 115

Chile 116
Colombia 118
Costa Rica 119
Ecuador 120
El Salvador 123
México 123
Uruguay 124

VII. Análisis por país 125
7.1. Argentina 125
7.2. Brasil 150
7.3. Chile 173
7.4. Colombia 192
7.5. Costa Rica 210
7.6. Ecuador 222
7.7. El Salvador 244
7.8. Honduras 252
7.9. Guatemala 258
7.10. México 264
7.11. Paraguay 281
7.12. Perú 293
7.13. Uruguay 310

Anexo 1. Información sobre el marco legal e institucional (Cuestionario) 323
Cuestionario 324

Fuentes consultadas para el estudio 331
Parte general (secciones I a IV) 331
Fuentes por país (sección V) 334

Acrónimos

AIAMP	Asociación Iberoamericana de Ministerios Públicos
AIDEF	Asociación Interamericana de Defensorías Públicas
ALEGRA	Centros de Asistencia Legal Gratuita de Perú
ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACNUDH	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ANADEPE	Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales de la República Mexicana
AMIJ	Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BLODEPM	Bloque de los Defensores Públicos Oficiales del Mercosur
CADH	Convención Americana de Derechos Humanos
CAIM	Centro de Atención Integral para Personas Extranjeras Migrantes de El Salvador
CAJ	Corporaciones de Asistencia Judicial
CAMI	Centros de Atención al Migrante Irregular
CAMR	Centros de Atención al Migrante Retornado
CAREF	Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes
CCBE	Consejo de la Abogacía Europea
CE	Cédula de Extranjería
CEAM	Centros Especializados de Atención a la Mujer
CEBAF	Centro Binacional de Atención Fronteriza
CCAM	Consejo Consultivo Asesor de Migración de Uruguay
CCBE	Consejo de la Abogacía Europea
CEDAW	Convención para la Eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer
CEJIL	Centro por la Justicia y el Derecho Internacional
CELS	Centro de Estudios Legales y Sociales
CEM	Centros de Emergencia Mujer
CENAVID	Centro de Asistencia a las Víctimas de Delitos de Argentina
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe
CERES	Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social del Uruguay
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CIMI	Consejo Misionero Indígena
CNDH	Comisión Nacional de los Derechos Humanos de México
CNI	Consejo Nacional de Inmigración

CNII	Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional
CODER	Comisión para el Reconocimiento de la Condición de Refugiados de El Salvador
COMAR	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados
COMJIB	Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Iberoamericanos
CONAETI	Comisión Municipal para la Erradicación del Trabajo Esclavo
CONAMAJ	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia
CONANDA	Consejo Nacional para los Derechos de Niños, Niñas y Adolescentes
CONARE	Comisión Nacional para los Refugiados
CONPES	Consejo Nacional de Política Económica y Social de Colombia
CORE	Comisión de Refugiados del Uruguay
Corte IDH	Corte Interamericana de Derechos Humanos
CPF	Catastro/Registro de Personas Físicas
CPM	Consejo de Política Migratoria
CPP	Comisionado Parlamentario Penitenciario
CRAI	Centro de Referencia y Asistencia para Inmigrantes
CREAS	Centros de Referencia Especializado de Asistencia Social
CRORE	Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno
CRNM	Cartera de Registro Nacional Migratorio
CTPS	Cartera de Trabajo y Previsión Social
CURP	Clave Única de Registro de Población
DAMI	Dirección de Atención a Migrantes de El Salvador
DAS	Departamento Administrativo de Seguridad de Colombia
DD. HH.	Derechos Humanos
DEAM	Delegaciones de Atención a la Mujer
DEM	Dirección de Extranjería y Migración
DEMUNAS	Defensoría Municipal del Niño y Adolescente de Perú
DEVCO	Dirección General de Cooperación Internacional y Desarrollo
DIAN	Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales de Colombia
DNM	Dirección Nacional de Migraciones de Argentina
DNDP	Dirección Nacional de Defensa Pública de Uruguay
DNU	Decreto de Necesidad y Urgencia
DPP	Defensoría Penal Pública de Chile
DPU	Defensoría Pública de la Unión de Brasil
DPRNM	Documento Provisorio de Registro Nacional Migratorio
EIM	Equipo de Trabajo de Integración Migratoria
ENPOVE	Encuesta Dirigida a la Población Venezolana que Reside en el País de Perú
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
ESSALUD	Seguro Social de Salud de Perú
FIDH	Federación Internacional de Derechos Humanos
FOPREL	Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe
FRA	Agencia Europea de Derechos Fundamentales

FUVADIS	Fundación Venezolana de Atención Directa, Inclusiva y Social
GEIH	Gran Encuesta Integrada de Hogares
GEM	Grupo Especial Migratorio
GIFMM	Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos
GTMAR	Grupo de Trabajo de Migraciones, Apatridia y Refugio
GTRM	Plataforma de Coordinación Nacional para Refugiados y Migrantes de Venezuela
ICBF	Instituto Colombiano de Bienestar Familiar
IDEHPUC	Instituto de Democracia y Derechos Humanos de Perú
IDEHPUCP	Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica del Perú
IDPP	Instituto de la Defensa Pública Penal de Guatemala
IFDP	Instituto Federal de Defensoría Pública de México
IGBE	Instituto Brasileño de Geografía y Estadística
ILANUD	Instituto Latinoamericano de las Naciones Unidas para la Prevención del Delito y el Tratamiento del Delincuente
IMDH	Instituto de Migraciones y Derechos Humanos de Brasil
IMUMI	Instituto para las Mujeres en la Migración de México
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
INDH	Instituto Nacional de Derechos Humanos
INEI	Instituto Nacional de Estadística e Informática
INM	Instituto Nacional de Migración de México
INPE	Instituto Nacional Penitenciario de Perú
INPEC	Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario de Colombia
INR	Instituto Nacional de Rehabilitación del Uruguay
ITTC	Instituto de la Tierra, el Trabajo y la Ciudadanía
JNM	Junta Nacional de Migración del Uruguay
LGBTI	Lesbianas, Gays, Bisexuales, Transgénero e Intersex
LGDNNA	Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes
LOPGR	Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República de El Salvador
MAC	Modalidades de Alternativa de Cuidado de Ecuador
MAM	Movimiento de Acción Migrante
MDP	Ministerio de la Defensa Pública de Paraguay
MIES	Ministerio de Inclusión Económica y Social de Ecuador
MNP	Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura
MPD	Ministerio Público de Defensa de Argentina
MRE	Ministerio de Relaciones Exteriores de Perú
MTIGM	Mesa Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria de Perú
NNA	Niños, Niñas y Adolescentes
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones de las Naciones Unidas
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMS	Organización Mundial de la Salud
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud

PAEFI	Protección y Atención Especializada a Familias e Individuos
PANI	Patronato Nacional de la Infancia de Costa Rica
PBI	Producto Bruto Interno
PDOT	Plan de Desarrollo y Organización Territorial de Ecuador
PECP	Permiso Especial Complementario de Permanencia
PECT	Permiso Especial Complementario de Permanencia
PEP	Permiso Especial de Permanencia de Colombia
PEPFF	Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización
PIDCP	Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos
PIMR	Política Institucional de Acceso a la Justicia para personas Migrantes y Refugiadas
PIP	Permiso de Ingreso y Permanencia de Colombia
PNM	Política Nacional Migratoria
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROEM	Programa Específico de Atención a la Población Extranjera y Migrante
PTP	Permiso Temporal de Permanencia de Perú
PTT	Permiso de Tránsito Temporal
R4V	Plataforma Regional de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela
RAMV	Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos de Colombia
RIM	Registro de Información Migratoria de Perú
RUN	Rol Único Nacional
RUR	Registro Único de Retornados de Colombia
SAI-PPL	Servicio de Atención Integral para Personas Privadas de Libertad
SART	Sistema de Alerta y Respuesta Temprana de Ecuador
SECA	Sistema Europeo Común de Asilo
SEFRAS	Servicio Franciscano de Solidaridad
SEGOB	Secretaría Gobernación de México
SENAME	Servicio Nacional de Menores
SEPES	Servicio Especializado de Protección Especial
SINCRE	Sistema Informático de la DPU
SIPINNA	Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes - México
SIS	Seguro Integral de Salud
SISDPU	Sistema Nacional de Catastro y Registro de Naturalizados Brasileños Extranjeros
SJR	Servicio Jesuita a Refugiados
SJS	Servicio Jesuita de la Solidaridad
SNAI	Secretaría Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores
SNFJJ	Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales
SNM	Superintendencia Nacional de Migraciones de Perú
SUACE	Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas
TAM	Tribunal Administrativo Migratorio de Costa Rica
TEDH	Tratado Europeo de Derechos Humanos
TFUE	Tratado Fundacional de la Unión Europea
TMF	Tarjeta de Movilidad Fronteriza de Colombia

UAEM	Unidad de Atención Especializada para las Mujeres de El Salvador
UE	Unión Europea
UEPA	Universidad Estatal de Pará (Brasil)
UNGRD	Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
VERHU	Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias

Resumen ejecutivo

El presente estudio se enmarca en la asistencia técnica que brinda desde hace años el Programa EUROsociAL de la Unión Europea a la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF), para la promoción del acceso a la justicia en la región. En esta ocasión se viene brindando cooperación para la realización de un diagnóstico sobre las necesidades jurídicas de las personas en contexto de movilidad humana y sobre los servicios brindados por las defensorías públicas de la región a estas personas, identificando a la vez una relación de buenas prácticas. El acompañamiento de EUROsociAL se complementará con el diseño de un modelo regional para la defensa y asistencia a estas personas y la posibilidad de instaurar una red de asistencia jurídica a personas migrantes, refugiadas y extranjeras, implementada en función de la normativa interna de los países y de sus prioridades institucionales.

Este diagnóstico ha sido elaborado por el equipo de expertos de EUROsociAL, sobre la base de misiones *in situ* a Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México y Perú. Ha considerado diversas fuentes de investigación, partiendo de los marcos jurídicos de las defensorías públicas, así como la normativa migratoria. De igual modo, ha tenido en cuenta estudios, datos estadísticos y documentos que revelan la situación de movilidad humana en la región, identificando las necesidades jurídicas y los servicios vinculados al acceso a la justicia que se brindan a migrantes y refugiados. Se trabajó también sobre un cuestionario que se remitió desde la coordinación de AIDEF a todos los países, para recabar información sobre ciertos temas de interés que se presenta en este documento.

En plena elaboración del diagnóstico llegó la COVID-19 a América Latina, que generó cambios drásticos en las políticas de movilidad humana, como el cierre de fronteras, y produjo una delicada situación sanitaria. La pandemia está produciendo graves repercusiones en lo económico y social, un replanteamiento de las agendas nacionales y un incremento de la pobreza y la exclusión en la región, que está afectando fuertemente a las personas migrantes y refugiadas.

Las misiones y la base informativa de este diagnóstico fueron anteriores a la llegada de la pandemia a la región, por lo que el presente estudio toca el tema de la respuesta de los países hacia la COVID-19 de modo tangencial; no era el propósito inicial del estudio.

El estudio señala que la región sigue soportando continuos procesos de movilidad humana en las conocidas rutas migratorias hacia el norte y Europa pero, por situaciones críticas en el interior de algunos países, se han producido nuevos fenómenos de movilidad humana, como la migración de niños, niñas y adolescentes no acompañados, las caravanas de migrantes de Centroamérica hacia EE. UU. y México, el traslado de miles de nicaragüenses requiriendo refugio a Costa Rica, así como los 5,2 millones de personas que han huido de Venezuela por la grave crisis humanitaria y de violación de derechos humanos que sufre este país[1].

Se presenta en el estudio el caso de Nicaragua hacia Costa Rica, cuyos números no son similares a los de la diáspora venezolana hacia países de Sudamérica —particularmente el caso de Colombia que ha recibido 1,8 millones de migrantes—, pero expone el alto impacto que puede tener la migración nicaragüense, que representa el 8,4% de la población total de Costa Rica.

Los grandes flujos migratorios que se vienen dando en la región implican enormes desafíos para los Gobiernos en relación con la prestación de servicios públicos y la protección de derechos de las poblaciones migrantes y refugiadas; uno de estos retos se produce precisamente en las defensorías públicas, que deben atender las necesidades jurídicas de estos colectivos vulnerables.

La investigación destaca que en materia migratoria se vienen dando soluciones innovadoras para la regularización documentaria a un número importante de personas, como el caso de migrantes venezolanos, que más de un millón han sido regularizadas mediante permisos de permanencia temporal, facilitando el acceso a una condición regular de manera fácil, rápida y de relativo bajo costo para las Administraciones migratorias. En otros países se han buscado soluciones como amnistías, visas especiales o acceso a documentación de excepción. El informe resalta que, en la cobertura a una necesidad jurídica básica como la documentación, las defensorías públicas, conforme a sus competencias legales, juegan un papel clave para brindar servicios que facilitan la regularización migratoria y de refugio.

Un aspecto sensible que aborda el estudio es el de los refugiados que en grandes números se aprecia en la región, como el caso de los nicaragüenses que llegan a Costa Rica (54.000 solicitudes en 2018 y 2019 de nicaragüenses) y más de 6.000 de venezolanos en el mismo periodo, el caso de Perú donde existe el número más alto de solicitudes de refugio en Sudamérica con 482.000 peticiones y Brasil que concentra 129.000 solicitudes; en ambos casos se trata de personas provenientes de Venezuela.

El estudio destaca la experiencia de Brasil que ha desarrollado una de las mejores prácticas para una migración *ordenada, regular y segura* en la región, no solo al decidir en

1. Dato de R4V, 5.202.270 de personas. Ver: https://r4v.info/es/situations/platform

bloque la aplicación de la Declaración de Cartagena para los refugiados venezolanos considerando la situación en ese país —protegiendo a más de 36 mil personas en decisiones colectivas—, sino por instaurar la *Operación Acogida*, un proyecto del Gobierno con apoyo de agencias internacionales y la sociedad civil, que atendía antes de la pandemia grandes flujos migratorios, brindando protección internacional en un esquema integral, ofreciendo documentación y diversos servicios, incluidos orientación jurídica y representación por defensores públicos en casos de niños, niñas y adolescentes (NNA), mujeres, indígenas y otros grupos vulnerables.

El diagnóstico precisa que la región ha avanzado en la modernización de la gobernanza migratoria y en los marcos regulatorios. Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Perú y Uruguay cuentan con nuevas legislaciones migratorias que reconocen los derechos humanos de los migrantes; mientras que iniciativas de cambio normativo ya existen en Colombia, Paraguay y Chile, pendientes de aprobación en los respectivos parlamentos. Los nuevos marcos regulatorios existentes son adecuados instrumentos para reivindicar derechos de los migrantes y refugiados, pero —según se ha informado para este informe— son aún de escaso conocimiento por parte de los operadores de justicia, por lo que las defensorías públicas tienen en este ámbito el desafío no solo de conocer y utilizar este marco jurídico para lograr acortar las brechas de incumplimiento normativo existente, sino de promover su conocimiento en el sistema de justicia.

El presente estudio resalta que existe una serie de buenas prácticas en materia de defensa de derechos de los migrantes y refugiados por parte de las defensorías públicas, que accionan ante los tribunales invocando los nuevos marcos jurídicos migratorios, para lograr jurisprudencia que otorgue contenido a los principios y derechos migratorios, precisando la condición de vulnerabilidad de las personas en contexto de movilidad humana. En esa línea, el estudio destaca el uso del litigio estratégico por parte de algunas defensorías públicas, que viene generando escenarios de cambio.

El estudio recoge información proporcionada por los países en relación con un aspecto detectado antes de la pandemia, que fue el incremento de migraciones irregulares debido a las mayores exigencias documentarias para frenar los flujos de personas entre los países. Como expone el documento, las barreras impuestas no han detenido los flujos, pues las personas utilizaban pasos no autorizados para el ingreso a los países, engrosando el número de personas en condición irregular. En este punto se presentan las diversas experiencias del trabajo de las defensorías públicas en los servicios que brindan para lograr la documentación y regularización de migrantes y refugiados.

El diagnóstico enfatiza la misión de la defensa pública como un servicio clave para el acceso a la justicia, que es imprescindible cuando la persona está en condición de vulnerabilidad, pues en un gran porcentaje de estos casos el defensor público es y será la única opción que tendrá el migrante o refugiado para proteger sus derechos. En este

aspecto, el estudio resalta un instrumento clave que las defensorías públicas tienen en cuenta como son las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobado en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en marzo de 2008 y actualizado en 2018.

El estudio identifica desafíos existentes en la región, pues el 21% de las defensorías públicas consideró que en su respectivo país —y aun en su propia institución— no se conocen las necesidades jurídicas de los migrantes y refugiados. Además, señalaron que en un 36% de los casos, las defensorías no tienen una línea de trabajo específica que visibilice el trabajo en favor de estos colectivos, sino que están dentro de los servicios que brindan a los usuarios en general. Un 43% de las defensorías públicas no tiene un protocolo o instrumento especial para la asistencia jurídica a migrantes y extranjeros.

También las defensorías públicas han señalado para este diagnóstico que las asistencias jurídicas que realizan a personas migrantes no cuentan con enfoque de género en un 29% de los países, lo que indica una brecha que es preciso atender. En similar porcentaje las defensorías precisaron que no brindan asistencia jurídica especial adaptada a los/as niños/as en contexto de movilidad humana.

Todos estos aspectos deben motivar a las defensorías públicas a actuar con mayor énfasis en la defensa de los migrantes y refugiados, para enfrentar situaciones lesivas a sus derechos humanos; en particular, se requiere impulsar una mayor protección hacia mujeres que pueden ser lesionadas en sus derechos y un enfoque de protección más enfático cuando las personas migrantes y refugiadas son más vulnerables por su edad, pertenencia étnico-racial y discapacidad.

El diagnóstico hace una descripción de las necesidades jurídicas que enfrentan migrantes, refugiados y extranjeros, enfocando los aspectos de documentación para la regularización en la región, así como cierta casuística existente para el acceso a derechos como la salud, educación, defensa para la no devolución, expulsiones colectivas y representación legal para las personas procesadas penalmente. Destaca en el análisis la referencia al litigio estratégico que algunas defensorías públicas de la región desarrollan para el acceso a la justicia.

En el ámbito penal la crítica situación penitenciaria en la región por el alto nivel de hacinamiento —hoy agravado además por la COVID-19— y el abuso de la prisión preventiva requiere un trabajo dedicado de las defensorías públicas, para brindar representación legal a las personas extranjeras que les permita afrontar los procesos judiciales, además de las condiciones carcelarias y los beneficios de la legislación de ejecución penal.

Al considerar las reformas y desafíos existentes, el estudio apunta a la necesidad de optimizar ciertos ámbitos, estando en primer lugar la mejora de las capacidades de los

operadores jurídicos. En este aspecto, siguiendo algunas buenas prácticas de la Unión Europa y de ciertos países de la región, se plantea formar a los diferentes actores jurídicos en el derecho migratorio y de protección internacional, para incidir en el mejor conocimiento de estas materias, lo que permitirá que las nuevas y más garantistas normas existentes en la región tengan un correlato real.

De igual modo, la situación actual revela la importancia de contar con una red de asistencia regional, para poder unir esfuerzos en una tarea que es transnacional, en aspectos como el asesoramiento temprano a posibles beneficiarios de protección internacional y la orientación jurídica para conocer las vías regulares de entrada y permanencia, así como la difusión de las mejores prácticas de asistencia jurídica para estos colectivos, estimándose la importancia de establecer un sistema de capacitación en esta materia.

Finalmente, el diagnóstico presenta un análisis por país, siguiendo una secuencia que abarca el marco regulatorio de las defensorías públicas, la normativa y política migratoria, la situación de los migrantes y refugiados, para pasar luego a identificar las necesidades y servicios jurídicos para las personas en contextos de movilidad humana. Se presenta finalmente una serie de conclusiones y recomendaciones, así como un conjunto de buenas prácticas identificadas en cada país integrante de la AIDEF.

Introducción

El Programa EUROsociAL de la Unión Europea es un programa de cooperación con América Latina que busca contribuir a la reducción de las desigualdades, la mejora de los niveles de cohesión social y el fortalecimiento institucional en 19 países latinoamericanos, mediante el apoyo a sus procesos de diseño, reforma e implementación de políticas públicas. Focaliza su acción en las áreas de igualdad de género, gobernanza democrática y políticas sociales.

Se trata de un programa financiado por la Comisión Europea que ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares y el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de ambas regiones.

El acceso a la justicia es una marca de identidad del programa, constituyéndose como una de las dimensiones a través de las cuales se quiere luchar contra la exclusión y las desigualdades. Esta línea promueve la integración e inclusión de poblaciones en situación de vulnerabilidad, a través de la protección y divulgación de sus derechos. Entre estos colectivos se encuentran las personas migrantes y refugiadas.

EUSOsociAL mantiene desde hace varios años una labor de compromiso con las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad. La apuesta por difundir y enfatizar este instrumento internacional en la región ha sido muy positiva. Se ha logrado constituir en un referente de estándares internacionales, que han sido adoptados por todos los sistemas de justicia de la región, asumiendo compromisos con las personas más vulnerables.

La actuación de EUROsociAL en el área de justicia ha enfatizado acciones para ampliar y fortalecer la cobertura de los servicios de asistencia prestados, entre otras, por las defensorías públicas de América Latina, con el fin de humanizar y dignificar la atención a las personas en condición de vulnerabilidad.

Desde el inicio de EUROsociAL en 2005 se ha desarrollado una línea de cooperación y asistencia técnica a la Asociación Interamericana de Defensorías Públicas (AIDEF), a través de un conjunto de acciones de promoción del acceso a la justicia, desarrollándose

diversos productos como la *Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privadas de libertad*; el *Manual regional: las Reglas de Bangkok en clave de defensa pública*; el *Manual para la definición de políticas públicas de acceso a la justicia de personas en condición de vulnerabilidad*; *la Guía comentada sobre las Reglas de Brasilia*; la *Estrategia regional de sensibilización y comunicación sobre las Reglas de Brasilia*, entre otras iniciativas.

Como parte del acompañamiento de EUROsociAL a la AIDEF, se puso en marcha una acción dirigida a la creación de una red de asistencia jurídica a personas migrantes y la definición de un modelo regional que pueda constituirse en un marco de actuación de defensa pública para ser aplicado en contextos de movilidad humana a nivel regional, siempre que las instituciones lo consideren dentro de sus marcos regulatorios.

Este diagnóstico es producto de varios meses de trabajo, efectuado mediante misiones a algunos países y con el uso de instrumentos de recolección de datos e información, lográndose elaborar un documento que expone el panorama general sobre la movilidad humana, las necesidades jurídicas de las personas migrantes, refugiadas y extranjeras y el papel de las defensorías públicas para un efectivo acceso a la justicia de estos colectivos.

Mientras se realizaba el estudio llegó la COVID-19 a América Latina, pandemia que ha establecido cambios severos en las políticas de movilidad humana al cerrar fronteras y aeropuertos. Se prevé que esta situación va a generar reformas sustanciales en las políticas migratorias en el futuro y agravar la situación de las personas migrantes y refugiadas, por las condiciones deficitarias de muchos sistemas sanitarios en la región y por las serias dificultades económicas y sociales que ya se sienten en la región. Los procesos de movilidad humana tienen su origen en situaciones humanitarias extremas y todo indica que los países de la región están enfrentando una crisis muy severa, que va a generar consecuencias negativas.

En ese sentido, este diagnóstico se presenta considerando estos nuevos elementos que pueden generar cambios drásticos, pero en donde, a la vez, se percibe a las defensorías públicas como instituciones que pueden jugar un papel relevante en la defensa de los derechos humanos de las personas migrantes, refugiadas y extranjeras en la región en estos momentos críticos.

Nota metodológica

El presente estudio tiene por objeto presentar una visión global y comparativa de la región sobre los servicios para las personas migrantes, refugiadas y extranjeras, a partir de sus necesidades jurídicas y los servicios que brindan las instituciones de defensa pública. Para esa finalidad el equipo de investigación utilizó una metodología prospectiva de exploración de diversas fuentes, para conocer el escenario en el que se desenvuelven los procesos de movilidad humana y el funcionamiento de los servicios que se brindan a migrantes y refugiados en cada país.

Esta investigación considera en cada caso el marco legal institucional de la Defensoría Pública y sus capacidades institucionales, mostrando datos sobre su funcionamiento. De igual forma, atendiendo a la situación migratoria de la región, se hace una descripción sobre las regulaciones migratorias y de refugio, así como lo que acontece en los países en esta materia, para identificar problemas y desafíos existentes para los migrantes y refugiados. Finalmente, se hace un análisis sobre las necesidades jurídicas existentes en cada caso a nivel nacional, incidiendo de modo especial en la situación de estos colectivos, incluyendo a aquellos extranjeros que se encuentran privados de libertad.

El equipo de expertos ha trabajado de forma permanente con la Unidad Técnica de Gobernanza Democrática de EUROsociAL, coordinando las tareas con la responsable de la línea de acceso a justicia y discutiendo la metodología de trabajo, así como las diversas hipótesis de trabajo elaboradas. Se contó con el soporte fundamental de la AIDEF, a través del Instituto de la Defensa Pública de Guatemala, la Defensoría Penal Pública de Chile y la Defensoría Pública de la Unión de Brasil, que fueron determinantes para abrir muchas puertas en la región y contar con el apoyo de los países para recabar la información necesaria para analizar este diagnóstico.

Un elemento clave de este informe han sido las misiones que los expertos han realizado a seis países de la región: México y Costa Rica, a cargo de Noemí Alarcón Velasco, y Brasil, Colombia, Ecuador y Chile, a cargo de Juan Jiménez Mayor. Fueron misiones cortas pero intensas y productivas, donde se pudo recoger mucha información. La selección de los países obedeció a consideraciones vinculadas con los grandes flujos

migratorios ocurridos antes de la pandemia. En el caso de Sudamérica, se identificaron los países de mayor recepción de migrantes y refugiados venezolanos y, en el caso de Centroamérica, la decisión estuvo enfocada en el fenómeno nicaragüense y mexicano. Es pertinente señalar que el factor financiero impidió la posibilidad de cubrir más países.

No obstante, con el resto de países de América Latina que integran la AIDEF se trabajó mediante fuentes diversas, utilizando en todos los casos un formulario estructurado con datos sobre el funcionamiento de la defensa pública y los servicios para migrantes y refugiados (se presenta en Anexo 1). Se recibieron los cuestionarios de todos los países, con excepción de Bolivia, Nicaragua, Panamá, República Dominicana y Perú. La información de estos instrumentos aporta al texto analítico y, además, ha sido procesada y se presenta en el estudio (sección 4.1). Los países que no presentaron información no forman parte del estudio, salvo el caso de Perú, donde se ha podido recabar datos de forma directa, tras entrevistar a funcionarios, incluida la directora de la defensoría pública.

La información del diagnóstico se presenta en dos secciones. La primera contempla un análisis introductorio de carácter regional sobre los principales hallazgos, presentados de modo general, a continuación se exponen las conclusiones y recomendaciones y, finalmente, la relación de algunas buenas prácticas identificadas por país. La segunda sección presenta un análisis país, considerando una estructura temática general de marco legal, situación migratoria y servicios para migrantes.

Este primer documento fue distribuido a todas las defensorías públicas de la región, habiéndose recibido comentarios de muchos países, que se han integrado al texto final y lo han enriquecido. De igual modo, el diagnóstico fue analizado y debatido en el mes de julio de 2020, en un taller virtual con las instituciones de defensa pública que integran la AIDEF, de modo que lo que se presenta es producto de todo un proceso de validación.

Desde EUROsociAL creemos que este diagnóstico constituye un valioso aporte que estamos seguros de que servirá para proponer un modelo regional de defensa pública y una red para asistencia a migrantes y refugiados.

I. La COVID-19 y la movilidad humana: un nuevo contexto

El proceso de elaboración del presente diagnóstico se inició en diciembre de 2019 en un contexto totalmente diferente. Mientras se estaba desarrollando el estudio y cuando concluyeron las misiones a los países seleccionados, la COVID-19 llegó a América Latina. En marzo de 2020 —cuando concluyeron las misiones realizadas por los expertos de EUROsociAL a Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador y México—, los Gobiernos de América Latina empezaron a ajustar sus políticas migratorias, ordenando el cierre de fronteras y dictando medidas de confinamiento de la población para evitar la propagación del virus. Por esta razón el presente estudio toca el tema de la respuesta de los países hacia la COVID-19 de modo tangencial, pues no era el propósito inicial, ya que toda la información recabada fue previa a la pandemia.

La COVID-19 está cambiando nuestras vidas y su impacto en el mundo no tiene precedentes, actuando sobre aspectos sociales, políticos y económicos. Aún es prematuro evaluar sus consecuencias más allá del tema sanitario, pero está afectando a millones de personas en la región que viven en condición de pobreza y que no cuentan con los recursos necesarios para enfrentar esta emergencia. Además, el gran sector de la población latinoamericana que vive en la informalidad es uno de los colectivos más afectados social y económicamente, dado que suelen vivir de los ingresos diarios que reciben por las actividades, servicios u oficios que realizan, sin seguridad social, ni prestación social alguna.

La Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha señalado que la caída económica de la región este año 2020 —como consecuencia de la COVID-19— alcanzará en promedio el -9,1% del PIB y que este hecho incrementará las filas del desempleo en 18 millones de personas más respecto al 2019, con lo que la nueva estimación de desocupados ascendería a 44,1 millones de personas (13,5%). La crisis llevará a casi 45,4 millones de latinoamericanos más a la pobreza (239,9 millones de personas), lo que representa al 37,3% de la población. Sin duda, un panorama muy negativo para la región que significa un retroceso de diez años en los niveles previos a la pandemia[2].

2. Ver: https://www.cepal.org/es/comunicados/contraccion-la-actividad-economica-la-region-se-profundiza-causa-la-pandemia-caera-91

Por su lado, el Banco Mundial ha advertido que estamos frente a la peor recesión desde la Segunda Guerra Mundial y que es la primera vez, desde 1870, que tantas economías experimentarían una disminución del producto per cápita.

La *pandemia,* en la vía de prevenir y salvar vidas humanas, ha producido drásticas respuestas en la mayoría de los países de la región, cerrando aeropuertos y fronteras, así como ordenando el aislamiento social, incluso mediante toques de queda. En muchos países se han suspendido actividades escolares, laborales, sociales y servicios públicos como la justicia, quedando en funcionamiento solo los servicios esenciales y las cadenas de abastecimiento de productos de alimentos y medicinas.

Una de las características de este virus es que es altamente contagioso y es el ser humano el vector del contagio, siendo entonces la *movilidad humana* el factor que lo transmite. Por esta razón, los Gobiernos han optado por detener el tránsito de personas en sus propios países y restringido la entrada de personas desde el extranjero. La COVID-19 se ha diseminado rápidamente por América Latina, en donde se han incrementado tanto el número de infectados como de fallecidos.

Las medidas de restricción a la libre circulación afectan a la movilidad humana y, por ende, a las migraciones. Los Gobiernos han cerrado las fronteras y eso incluye a la población migrante, refugiada y extranjera. Los flujos regulares se han detenido y las personas que ingresan a los países, nacionales o extranjeros, deben, en los casos que se permite, someterse a una cuarentena obligatoria. Además, se ha dado el fenómeno de los retornados, es decir, los que regresan a sus países de origen a causa de la situación crítica.

Este aspecto debe ser resaltado, debido a que, como se verá en este estudio, la posición social y política en la región respecto a la migración y la situación de los refugiados no era la mejor antes de la COVID-19, y no lo es ahora cuando existen muchas demandas sociales que atender por parte de los Gobiernos. La xenofobia existente se puede agravar por esta crisis.

Un reciente documento de políticas del secretario general de la ONU sobre la COVID-19 señaló que las peores consecuencias de la pandemia las han sufrido aquellos grupos que ya se encontraban en situación vulnerable antes de la crisis, siendo este el caso "de muchas personas en movimiento", aludiendo expresamente a los migrantes y refugiados en situación irregular, que suelen ser personas con medios de subsistencia precarios y que trabajan en la economía informal[3].

A su turno, un comunicado de prensa conjunto del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Internacional para las

3. Documento de políticas del secretario general sobre la COVID-19 y las personas en movimiento. Ver: https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sg_brief_c19_people_on_the_move_spanish.pdf

Migraciones de las Naciones Unidas (OIM), el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y la Organización Mundial de la Salud (OMS) señaló la situación crítica de la migración, puntualizando la necesidad de abordar el problema de forma inclusiva, con tolerancia y con unidad, dado el desafío que representa la COVID-19 para la humanidad, independientemente del estatus de cada persona, llamando a todos a que en estas circunstancias "nadie quede atrás". Apunta el comunicado que solo se podrá vencer al virus cuando todos y cada uno de los habitantes de la región estén protegidos[4].

En esta línea, la Organización de los Estados Americanos (OEA), a través de la Secretaría de Acceso a Derechos y Equidad, publicó una guía de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19, como un aporte orientador en perspectiva de derechos humanos, señalando que los grupos en situación de vulnerabilidad —entre los que incluye a las personas migrantes y refugiadas— encuentran mayores barreras, por lo que se requiere una mayor atención[5].

El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas emitió una declaración en la que señaló que los Estados "tienen la obligación de dedicar el máximo de recursos de que dispongan a la plena realización de todos los derechos económicos, sociales y culturales, incluido el derecho a la salud"[6].

La Comisión Internacional de Juristas, en un reciente pronunciamiento, expresó su preocupación por los flujos migratorios detenidos en los albergues, resaltando el especial peligro que existe en estos lugares debido a que se encuentran extremadamente poblados, lo que puede tener consecuencias catastróficas por el alto riesgo de contagio.

En general, la situación por la COVID-19 es delicada en muchos aspectos, pero principalmente en el ámbito de los derechos de las personas más vulnerables. Por ello, la Corte IDH coincidió con otros organismos en una reciente Declaración (1/20), en la que enfatizó la necesidad que se respeten los derechos económicos, sociales, culturales y ambientales, sin discriminación alguna y, en forma especial, para "aquellos grupos que son afectados de forma desproporcionada porque se encuentran en situación de mayor vulnerabilidad", reconociendo en ellos a las personas migrantes, refugiadas, apátridas, las personas privadas de la libertad, entre otras[7].

---

4. Los derechos y la salud de las personas refugiadas, migrantes y apátridas deben protegerse en la respuesta a la COVID-19. Comunicado conjunto. Ver: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25762&LangID=S
5. OEA. SECRETARÍA DE ACCESO A DERECHO Y EQUIDAD. *Guía práctica de respuestas inclusivas y con enfoque de derechos ante el COVID-19 en las Américas.* 7 de abril de 2020. http://www.oas.org/es/sadye/publicaciones/GUIA_SPA.pdf
6. COMITÉ DE DERECHOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES DE LAS NACIONES UNIDAS. Declaración sobre la pandemia de enfermedad por coronavirus (COVID-19) y derechos económicos, sociales y culturales. 17 de abril de 2020. Resolución E/C.12/2020/1. Ver: https://undocs.org/es/E/C.12/2020/1
7. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Declaración 1/20. 9 de abril de 2020. Ver: http://www.corteidh.or.cr/tablas/alerta/comunicado/declaracion_1_20_ESP.pdf

A su vez, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) emitió un comunicado manifestando su preocupación por la situación de los derechos de la población migrante y refugiada en el contexto de las medidas restrictivas adoptadas, e instó a los Estados a brindar protección especial, enfatizando los riesgos adicionales a los que están sometidas las mujeres y niñas en situación de movilidad humana bajo el contexto de pandemia y de cierre de fronteras, "lo que implica mayor exposición a la violencia intrafamiliar muchas veces acompañada por el contacto continuo con los agresores y la explotación laboral y sexual"[8].

Planteó la CIDH en este pronunciamiento preservar el superior interés de NNA y la unidad familiar de las personas en situación de movilidad, puntualizando una serie de recomendaciones como extensiones de visados para regularizar a migrantes y refugiados, así como garantizar la repatriación de quienes quieran regresar a sus países. Recomendó, asimismo, evitar acciones de control migratorio cerca de hospitales y cumplir exigencias sanitarias en los albergues de migrantes y refugiados, entre otras medidas[9].

La dimensión del impacto de la crisis de la COVID-19 en cuanto a las medidas de aislamiento social dictadas ha generado consecuencias en los migrantes y refugiados, pues han perdido sus empleos o han dejado de percibir ganancias que les permiten solventar sus gastos de alimentación, arrendamiento de sus viviendas, salud, medicinas y el resto de sus necesidades. El confinamiento ha impedido a una gran parte de las personas migrantes trabajar y generar ingresos.

A esto hay que agregar que muchos migrantes están insertados en mercados laborales en condiciones precarias, con informalidad y sin ningún tipo de protección social, con ingresos menores por el mismo empleo que realizan en comparación con los nacionales, siendo en muchos casos explotados laboralmente. La situación irregular de los migrantes alimenta la precariedad laboral y la exclusión social.

Sobre el particular, un comunicado del Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) expresó el drama de los migrantes por la falta de ingresos, señalando que el cierre de actividades afectará "a los trabajadores de bajos salarios y a los del sector no estructurado, incluidos los jóvenes y las mujeres, que suelen tener empleos precarios o temporales y carecen de acceso a la protección social, a la licencia de enfermedad remunerada o al apoyo por pérdida de ingresos"[10].

Un estudio del Colegio de la Frontera Norte en México reveló que la población migrante en tránsito está enfrentando la "falta de empleo, ausencia de vínculos sociales, incertidumbre ante la espera de poder continuar con su camino y trámites y hacinamiento, lo

8. Ver comunicado de prensa en: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/077.asp
9. Ver comunicado de prensa en: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/077.asp
10. Nota de UNICEF de 23 de marzo de 2020. Ver: https://www.unicef.org/peru/comunicados-prensa/covid-19-no-discrimina-nuestra-respuesta-tampoco-deberia-hacerlo

que resulta peligroso para su salud". La cuestión se agrava, además, por la dificultad de conseguir un espacio en un albergue, a causa de la reducción del aforo por las medidas de distanciamiento social adoptadas[11].

Las dificultades que atraviesan migrantes y refugiados que buscan regularizar su situación documentaria se agrava, pues los procedimientos de regulación en muchos países se encuentran suspendidos, con el consiguiente temor —y riesgo— de ser devueltos a su país de origen. Por este motivo, el relator especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes, junto al Comité de la ONU sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, publicaron una *Nota de orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia de la COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes*, incidiendo en la necesidad de garantizar los derechos de las personas que requieren protección internacional, lo que incluye garantizar el acceso al territorio del país en el que se encuentran, solicitar y recibir asilo, y que se respete el principio de no devolución, incluyendo la prohibición de rechazo en la frontera.

Se debe seguir asegurando la continuidad del asilo y los procedimientos de protección complementaria y otros mecanismos de protección para los NNA no acompañados o separados de sus familias, las víctimas de trata de personas y otras personas en situaciones de vulnerabilidad en las fronteras. También se apela a evitar los retornos forzados de migrantes y evitar las expulsiones colectivas, debiendo respetarse las garantías procesales, incluyendo el debido proceso, el acceso a abogados y traductores y el derecho de apelar una decisión de retorno.

Un problema de especial incidencia durante la pandemia ha sido el incremento de la violencia contra la mujer, lo que fue mencionado en una declaración de Phumzile Mlambo-Ngcuka, directora ejecutiva de ONU MUJERES, quien señaló que el confinamiento "aviva la tensión y el estrés generados por preocupaciones relacionadas con la seguridad, la salud y el dinero"[12]. Un reciente pronunciamiento de la OIM, ACNUR y ONU MUJERES expuso este problema señalando que efectivamente se experimenta un incremento de casos de violencia y agresión sexual contra mujeres y niñas migrantes y refugiadas, agregando que, en estas circunstancias, estos hechos no se denuncian por temor a las parejas, por la dependencia derivada de las solicitudes de regularización migratoria y por el miedo que genera el temor a expulsiones. También se ha alertado sobre la reducción de los servicios de atención hacia las mujeres, por lo que se ha exhortado a que estos servicios se mantengan y operen en sus máximas capacidades[13].

11. Colegio de la Frontera Norte en México. Migrantes en albergues en las ciudades fronterizas del norte de México. Documentos de Contingencia 2. Ver: https://www.colef.mx/wp-content/uploads/2020/04/Albergues_w6.pdf
12. Ver: https://www.unwomen.org/es/news/stories/2020/4/statement-ed-phumzile-violence-against-women-during-pandemic
13. Ver: https://www2.unwomen.org/-/media/field%20office%20mexico/documentos/publicaciones/2020/abril%202020/mujeres%20migrantes-%20covid19-%20onumujeres.pdf?la=es&vs=3703

Asimismo, Women's Link, Amnistía Internacional y Planned Parenthood publicaron una propuesta denominada *Guía para proteger los derechos de las mujeres y niñas durante la pandemia de la COVID-19,* con el objetivo de garantizar los derechos de las mujeres migrantes, en la que plantearon una serie de recomendaciones y acciones concretas hacia los Estados[14], entre las que destaca que deben mantenerse las instancias judiciales para la protección de las mujeres y niñas frente a casos de violencia, correspondiendo dictarse medidas de protección.

La ONU MUJERES, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) y el Banco Mundial, entre otras organizaciones, publicaron un informe titulado *Justice for Women Amidst COVID-19*, por el que "usando el lente de género" documenta las principales amenazas para las vidas de las mujeres en medio de la pandemia, como el acceso restringido a la justicia, el aumento de la violencia de pareja, las amenazas a los derechos de las mujeres a la salud sexual y reproductiva, la creciente injusticia para las trabajadoras, las leyes discriminatorias, la falta de identidad legal, así como la situación de las mujeres privadas de libertad[15].

Otro punto de especial preocupación es la situación de migrantes que se encuentran detenidos en cárceles, usualmente en condiciones de hacinamiento y en situaciones insalubres. También es el caso de aquellos migrantes internados o *retenidos* en centros de detención de migrantes con el fin de ser expulsados; en este caso, el relator especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes[16] exhortó a los Estados a implementar mecanismos para revisar el uso de la detención de migrantes con miras a reducir sus poblaciones al nivel más bajo posible, y liberar de inmediato a las familias con niños y niñas no acompañados o separados de los centros de detención migratoria.

Complementariamente, en un comunicado de prensa conjunto de ACNUDH, OIM, ACNUR y OMS, puntualizaron que debido a la grave situación de las personas migrantes detenidas en centros de detención o retención deberían ser liberadas sin demora. El pronunciamiento enfatiza que son particularmente preocupantes las consecuencias letales que tendría un brote de COVID-19 para la niñez migrante y sus familias[17].

El hacinamiento en las prisiones es particularmente preocupante en la región por los datos que veremos más adelante. Como consecuencia de la COVID-19, los centros penitenciarios se han convertido en un alarmante riesgo para la vida humana, reportándose

14. Ver: https://www.womenslinkworldwide.org/files/3112/guia-para-proteger-los-derechos-de-mujeres-y-ninas-durante-la-pandemia-de-covid-19.pdf
15. ONU MUJERES, UNODC, Banco Mundial y otros. *Justice for Women Amidst COVID-19*. Ver: https://giwps.georgetown.edu/wp-content/uploads/2020/05/Justice-for-Women-Amidst-COVID-19-.pdf
16. El relator especial de la ONU sobre los Derechos Humanos de los Migrantes junto al comité de la ONU sobre los Trabajadores Migratorios y Miembros de sus Familias, Nota de orientación conjunta acerca de los impactos de la pandemia de la COVID-19 sobre los derechos humanos de las personas migrantes, 26 de mayo de 2020.
17. Comunicado de prensa conjunto. Ver: https://www.ohchr.org/SP/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25762&LangID=S

ya en la región muchas personas fallecidas, como el caso de Perú, que reporta 288 presos fallecidos por la COVID-19, una tragedia real en la región y el mundo. Por esta razón, la CIDH, en otro comunicado del 31 de marzo de 2020, ha urgido a los Estados a enfrentar esta situación, adoptando medidas urgentes para reducir los efectos de la pandemia en los centros penitenciarios, recomendando la aplicación de medidas alternativas a la prisión para personas de mayor riesgo, como adultos mayores de edad, enfermos crónicos, mujeres embarazadas o con niños, y en favor de quienes estén por cumplir su condena[18].

Finalmente, respecto a las personas privadas de libertad, la declaración del Bloque de los Defensores Públicos Oficiales del Mercosur (BLODEPM) y la AIDEF, sobre la situación de las personas privadas de libertad en el contexto de la emergencia sanitaria por COVID-19, exhorta a todas las defensorías públicas "a redoblar los esfuerzos en la atención a las personas privadas de libertad, grupo altamente vulnerable frente a la propagación de la COVID-19 por encontrarse en contextos de hacinamiento, malas condiciones de higiene e imposibilitadas de acceder a una serie de derechos de manera eficaz y oportuna como el de acceso a la salud e información". Puntualiza realizar esfuerzos para que se proceda al uso restrictivo de la prisión preventiva y promover la sustitución de esta medida[19].

En el ámbito del acceso a la justicia, se debe señalar que las medidas de aislamiento social en la región han incluido en muchos países la suspensión de una serie de servicios públicos, incluido el acceso a los servicios de justicia, declarándose inhábiles los plazos judiciales, suspensión de atención al público y habilitándose, donde fue posible, la realización de actos procesales siempre que no impliquen traslado de personas a las sedes judiciales. Esto incluye la labor del Ministerio Público, el Poder Judicial y la Defensoría Pública.

Sobre el particular, el secretario general de Naciones Unidas, en un comunicado de abril de 2020 titulado *COVID-19 and Human Rights. We are all in this together*, manifestó que "los tribunales y la Administración de Justicia deben seguir funcionando a pesar de las limitaciones impuestas por la crisis" y puntualizó que debe garantizarse la aplicación de la ley, priorizando la protección a las personas especialmente vulnerables como las mujeres, adultos mayores, personas con discapacidad, niños y niñas y, en general, víctimas de violencia, a quienes se les debe prestar los servicios de apoyo. Agregó el secretario general de la ONU que: "Los Estados deberían garantizar, en su respuesta a la crisis, los derechos relacionados con el uso de la fuerza, el arresto y la detención, el juicio justo y el acceso a la justicia y la privacidad, entre otros".

La UNODC presentó el pasado 20 de mayo la guía denominada *Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19*, buscando proporcionar orientaciones para garantizar el

18. Comunicado de prensa de la CIDH. Ver: http://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2020/066.asp
19. Ver: http://aidef.org/wp-content/uploads/2020/05/14-05-2020-Espanol-Declaracion_AIDEF-BLODEPM.pdf

acceso a la justicia en el actual contexto[20]. En dicho documento plantea la necesidad de garantizar el acceso a la justicia para la población vulnerable a partir de los servicios de asistencia jurídica, precisando la importancia de la información, servicios integrales para víctimas y sobrevivientes de violencia, así como protección de los migrantes y refugiados.

Este documento señala que la crisis de la COVID-19 ha acentuado aún más la precaria situación de migrantes indocumentados, solicitantes de asilo, refugiados y desplazados internos. En algunos países, agrega, las medidas de emergencia —incluidos los cierres de fronteras— han llevado a movimientos masivos de personas tanto internamente, así como a través de las fronteras, para regresar a su lugar de origen.

Esta guía recomienda que las defensorías públicas continúen apoyando a las poblaciones desplazadas, incluidos los refugiados y los indocumentados migrantes, en la obtención de documentación legal y para garantizar que no se les niegue acceso a servicios esenciales. De igual modo, señala que debe permitirse la posibilidad de interponer denuncias contra la discriminación, xenofobia y crímenes de odio contra "forasteros", por presumir de imputar a migrantes y refugiados ser portadores del virus.

Precisamente, al considerar estos aspectos, los órganos judiciales de la región dispusieron la atención de causas urgentes en materia penal, sobre todo en cuestiones vinculadas a la libertad personal, violencia de género, delitos contra la salud pública, delitos migratorios, *habeas corpus*, delitos contra integridad, seguridad pública y orden público. También en asuntos no penales como aspectos de familia urgentes, resguardo de menores, medidas de protección en violencia de género, amparos, entre otras materias.

Pero en todos los casos la atención ha sido habilitada solo a algunos órganos jurisdiccionales, para asegurar la prestación mínima del servicio. No es una atención normal, habiéndose dispuesto el teletrabajo para magistrados, funcionarios y empleados del sistema de justicia. También en el caso de las defensorías públicas.

Esta situación ha sido general, siendo destacable, por ejemplo, el caso de la Corte Suprema de Chile, que aprobó el Auto Acordado 53-2020 sobre funcionamiento del Poder Judicial durante la emergencia sanitaria, señalando que dicho evento "no puede constituir un obstáculo al derecho de acceso a la justicia…", señalando en su artículo 4 que "durante el estado de excepción constitucional de catástrofe, se deberá dar énfasis prioritario al resguardo de los derechos de las personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad", como las personas privadas de libertad, los adultos mayores, las mujeres, especialmente las que son víctimas de violencia de género, los niños, niñas

20. UNODC. *Ensuring Access to Justice in the Context of COVID-19*. Ver: https://www.undp.org/content/undp/en/home/librarypage/democratic-governance/access_to_justiceandruleoflaw/ensuring-access-to-justice-in-the-context-of-covid-19-.html

y adolescentes y, en general, "todas las personas que se encuentran en mayor riesgo en razón de la amenaza a su salud, o a sus derechos que implica el estado de catástrofe declarado".

Similares respuestas se han dado en todos los sistemas de justicia de la región, que brindan atención de emergencia en casos vinculados a materia penal, derechos a la salud y prestaciones médicas y violencia doméstica, lo que ha permitido la tramitación de causas e incluso la emisión de sentencias como el caso argentino[21], mexicano, colombiano, chileno, uruguayo, costarricense, entre otros. De igual modo, todas las defensorías públicas de la región, como el caso del Ministerio Público de la Defensa de Argentina, continuaron desarrollando funciones bajo la modalidad de teletrabajo, o trabajo a distancia y presencial, solo cuando era requerido, con las debidas medidas de bioseguridad. Asimismo, la Defensoría Pública de Ecuador no paralizó sus servicios.

A pesar del cierre de fronteras, en casi todos los países han seguido produciéndose cruces por pasos no autorizados, debido a que quizás entre las propias persecuciones que sufren las personas en movimiento está obviamente la de huir de la pobreza, pensando que ahora más que nunca, ante esta situación en donde no tienen nada que perder, arriesgan aún más sus vidas para conseguir llegar a un lugar seguro.

Preocupa de modo especial la situación de migrantes que han sido deportados desde EE. UU. sin considerar los riesgos por la COVID-19 y, peor aún, como informó el *Washington Post,* de casos de personas infectadas que fueron deportadas[22]. De igual modo, la situación de los retornos forzados, desde México hacia Centroamérica, que no ha considerado medidas de protección sanitaria y que se ha venido dando al margen de la disposición de cierre de fronteras en la región. Todo ello cuando el cierre de fronteras debería serlo en ambos sentidos, y no solo en el del acceso a México o EE. UU.

También se han reportado casos de retornados en Sudamérica, en el caso de personas provenientes de Venezuela que pugnan por regresar a su país en medio de la crisis y que ha tenido respuestas incomprensibles de retención en las fronteras de acceso a su país.

Además, la situación de cierre de fronteras ha detenido los flujos migratorios y las personas que estaban en proceso de migración han tenido que frenar su ruta, quedándose algunos en verdaderos limbos geográficos, teniendo que esperar las decisiones de los Gobiernos una vez que concluya la emergencia sanitaria, para que se abran de nuevo las fronteras y se tomen decisiones sobre las políticas migratorias futuras.

---

21. Según la Acordada de la Corte Suprema de la Nación Argentina 14/2020, "Protocolo y pautas para la tramitación de causas judiciales durante la feria extraordinaria", los jueces han continuado con sus labores, dictando sentencias definitivas e interlocutorias.
22. Ver: https://www.washingtonpost.com/world/the_americas/us-is-deporting-infected-migrants-back-to-vulnerable-countries/2020/04/21/5ec3dcfe-8351-11ea-81a3-9690c9881111_story.html

Es destacable en los actuales momentos lo que viene haciendo Argentina respecto a la tramitación para la regularidad migratoria durante la pandemia. La Dirección Nacional de Migraciones emitió una directiva (1714/2020), que aseguró la situación migratoria regular de las personas mediante la prórroga automática de las residencias transitorias y temporales y de los certificados de residencia precaria. De igual modo, la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE) implementó un sistema de inicio de solicitudes y emisión de certificados de residencia precaria en forma digital, para garantizar la continuidad del servicio y la regularización de las personas solicitantes mediante el correspondiente certificado de solicitud en trámite[23].

¿Todo volverá a la normalidad? Difícil presagiarlo, pero no hay duda de que se darán cambios en las políticas migratorias futuras; todo parece indicar que seguirán endureciéndose estas políticas, como ha sido la tendencia de los últimos tiempos, tanto en Sudamérica con el fenómeno venezolano, como en el caso de Centroamérica y México.

También puede ocurrir que estas nuevas circunstancias sean un factor para inhibir la decisión de migrar, pues los riesgos se elevan y los factores críticos en relación con las difíciles condiciones de vida se pueden igualar en la región. Además, la crisis puede ser un factor de revisión de la ayuda humanitaria o de programas de asistencia a migrantes y refugiados, tanto en salud, educación, defensa jurídica y otros, considerando el incremento de la pobreza y la recesión económica existente en los países de la región.

En todo caso podemos pronosticar que, probablemente a consecuencia de la crisis por la COVID-19, se terminará por generar un cambio en los patrones y regulaciones migratorias. Sin embargo, también debe subrayarse que los migrantes y refugiados que se encuentran en los países, sea en tránsito o en sus destinos finales, mantienen necesidades de asistencia jurídica y requieren protección de sus derechos, siendo entonces las defensorías públicas de la región las que pueden —y deben— cumplir un papel central.

23. Ver: https://www.argentina.gob.ar/interior/migraciones/comision-nacional-para-los-refugiados

II. Marco general sobre el desafío migratorio en la región

La movilidad humana es una constante en el mundo actual y sus causas responden a distintos factores. Si bien es usual la migración que busca mejores perspectivas de vida, existen situaciones donde la migración es intensa por escenarios de guerra, violencia, persecución política, violaciones de derechos humanos, graves crisis económicas, desastres naturales, situaciones sanitarias, pandemias, crisis humanitarias y lo que se denomina motivos mixtos o multicausales.

Estos son escenarios en los que las poblaciones huyen de situaciones difíciles y complejas buscando, en muchos casos, protección internacional. Es el caso actual de migrantes y refugiados de Siria, Yemen, Nigeria, Albania, Paquistán, Somalia, Irak, Sudán, Gambia, Mali, Afganistán, entre muchos otros, que huyen de sus países, pues estos no pueden garantizarles seguridad y peligran sus vidas. Pero también es un fenómeno que se da en América Latina, como es visible en el caso de varios países de Centroamérica, México y, más recientemente, la diáspora venezolana, una de las crisis migratorias y de refugiados más importantes del mundo.

La CIDH ha señalado que la movilidad humana es un fenómeno multicausal que puede darse de manera voluntaria o forzada[24]; esto es, que puede producirse a partir de una serie de condicionantes, como las crecientes disparidades socioeconómicas, particularmente en términos de desigualdad, pobreza y necesidades básicas insatisfechas, pero también por contextos de violencia, persecución y desastres naturales.

Hay que considerar como un factor determinante para la migración el incremento de la violencia criminal que existe en la zona, pues actualmente América Latina constituye la región más violenta a nivel mundial. Según *The Global Competitiveness Report* 2019 del World Economic Forum, México está calificado como el primer país de América con el mayor índice de crimen organizado, siendo el segundo del mundo[25]. En

24. CIDH. *Informe sobre Movilidad Humana, Estándares Interamericanos.* 2015. Ver: http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf
25. En el puesto 140 de 141. WORLD ECONOMIC FORUM. *Op. cit,* p. 387. Ver: http://www3.weforum.org/docs/WEF_TheGlobalCompetitivenessReport2019.pdf

Centroamérica, El Salvador es el primer país del mundo con presencia de crimen organizado y cuenta además con una tasa de homicidios de 61 por 100.000 habitantes[26]. Guatemala y Honduras comparten en parte los mismos desafíos.

Sin duda, la violencia es un detonante claramente distinguible para la movilidad humana en esta región, pues las personas se ven obligadas a huir frente al avance de la criminalidad que asesina y extorsiona a las personas, que afecta su libertad, integridad y tranquilidad, no permitiendo el desarrollo de sus expectativas de vida. En parte esto se debe a la falta de eficacia de las fuerzas de seguridad, que incluso pueden llegar a estar infiltradas por el crimen organizado, a lo que se agrega el recurrente deterioro de la situación económica, social y política, que se enlaza con la fragilidad institucional.

También es importante considerar como factor de movilidad humana las consecuencias del cambio climático como las recurrentes sequías o inundaciones, o los desastres naturales que suelen afectar a muchas zonas del continente, como el huracán Mitch, que afectó a Centroamérica en 1998, el terremoto de Haití en 2010 o la erupción del volcán de Fuego en Guatemala en 2018.

Estos factores explican que la región enfrente actualmente un enorme desafío de flujos migratorios masivos y, en algunos casos, inesperados, incluyendo nuevos fenómenos que se van presentando en los procesos de movilidad humana, como las *caravanas de migrantes* de Centroamérica hacia EE. UU. y México, o de ciudadanos de Nicaragua hacia Costa Rica, y lo que se conoce como la *diáspora venezolana*, que ha movilizado a 5,2 millones de personas de Venezuela hacia otros países de la región[27]. Todo ello sin contar los flujos usuales desde América Latina hacia Norteamérica y Europa, y los llamados flujos intrarregionales, como la migración haitiana, cubana y dominicana, así como la migración entre países sudamericanos[28].

En el caso de Venezuela, gran parte de la población migrante ha decidido radicar en países de América Latina y lo ha hecho, mayoritariamente, en los últimos tres años, ratificándose lo repentino y sorpresivo del fenómeno. Además, muchos han solicitado protección internacional, como el caso de un importante número de personas originarias de Venezuela, que han pedido refugio a Perú (482.571), siendo el primer país del mundo con el mayor número de solicitudes de asilo de personas provenientes de ese país; Brasil es el segundo (129.988)[29].

---

26. *Ibidem,* p. 203.
27. Según el último reporte de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), la cifra de migrantes y refugiados es de 5.202.270. Ver: https://r4v.info/es/situations/platform
28. Existe un importante flujo de migrantes en Sudamérica (anterior al fenómeno venezolano). Es lo que se denomina el componente interregional, siendo Argentina y Brasil los que más inmigrantes reciben. Ver: BBVA. *Anuario de Migración y Remesas.* Septiembre de 2019. Ver: https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/mexico-anuario-de-migracion-y-remesas-2019/
29. Según el último reporte de la R4V. Ver: https://r4v.info/es/situations/platform

En el caso de Nicaragua, los números no son similares a los de Venezuela, pero revelan que los migrantes nicaragüenses en Costa Rica representan el 6% de la población total de ese país. Hasta antes de los últimos flujos migratorios, en Costa Rica vivían casi 300.000 nicaragüenses; desde abril de 2018, casi 100.000 personas más han migrado y la gran mayoría se encuentra en condiciones no regulares, dado que ingresaron por pasos no autorizados o superaron su tiempo de permanencia, habiendo solicitado muchos de ellos protección internacional[30].

Lo que estos grandes flujos migratorios implican son enormes desafíos en los países de acogida para la prestación de servicios públicos y protección de derechos de las poblaciones migrantes y refugiadas. Recibir repentinamente miles de migrantes y refugiados constituye un reto complejo y, de hecho, situaciones como las de Costa Rica o Colombia son sumamente difíciles; quizás la afirmación del expresidente de Colombia, Juan Manuel Santos, sea gráfica del desafío que esto significa, cuando afirmó en 2018 que la migración venezolana era el principal problema del país[31], hecho que ratificó el presidente Iván Duque, al señalar que el costo de la migración representa anualmente el 0,5% del PBI, lo que implica 1,3 billones de dólares al año; este dato se basó en un estudio hecho por el Banco Mundial[32].

La migración, además de un desafío, también es una oportunidad. Un informe de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) de 2014 señaló que los inmigrantes contribuyen significativamente a la flexibilidad del mercado laboral y suelen aportar con más impuestos que los beneficios que reciben. Además, es notorio que, como sucede con el caso de Venezuela, los inmigrantes llegan con competencias profesionales y técnicas y pueden ser un capital humano sin que los receptores inviertan un centavo en la formación de estas personas[33].

Diversos estudios revelan que en promedio el 15% de lo que producen los migrantes regresa en remesas a sus países de origen, lo que equivale a que el 85% de lo que producen se queda en los países de acogida. Además, los migrantes son una importante fuerza que contribuye a la reducción de la pobreza, pues desarrollan flujos de capital significativos hacia los países de origen y son fuente de ingresos estables; su importancia es tal que, en términos globales, las remesas triplican el monto de la asistencia oficial para el desarrollo[34]. A título de ejemplo, México es el tercer país del mundo

30. Según ACNUR, las personas que cruzan de Nicaragua hacia Costa Rica lo hacen de manera irregular optando por el asilo. Ver: https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/4/5cb5eb1c4/nicaragua-un-ano-despues-del-inicio-de-la-crisis-mas-de-60000-personas.html
31. Esta declaración puede verse en: https://www.dw.com/es/santos-migraci%C3%B3n-de-venezolanos-es-el-problema-m%C3%A1s-serio-de-colombia/a-42647079
32. Nota de France 24. Ver: https://www.france24.com/es/20181103-banco-mundial-colombia-migracion-venezuela
33. OCDE. *Policy Migration Debates.* Mayo, 2014. https://www.oecd.org/migration/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf
34. OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2018*, p. 4. Ver: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

receptor de remesas con 33.000 millones de dólares (2,3% del PBI). En Honduras y El Salvador las remesas equivalen al 18% del PBI. En Guatemala es el 12%, mientras que en Perú alcanza el 1,7% del PBI.

Este panorama regional implica reflexionar sobre la naturaleza de los actuales procesos migratorios y de refugio, para identificar si estamos en un escenario de migración económica, como oficialmente lo reconocen muchos Gobiernos y cancillerías de la región, o si estamos ante una crisis de refugiados, como ha sido expresado por algunos países y diversas organizaciones[35]. No es un tema menor, pues lo que determina ello es la naturaleza de la situación y la posibilidad de regularizar a las personas.

Este es un punto importante que requiere considerar conceptualmente la pertinencia de la aplicación de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, en cuya conclusión tercera, se plantea que los países consideren como elementos para determinar la condición de refugiado, además de los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, el que las personas "… han huido de sus países porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público".

Muchos países han adoptado en su legislación interna esta declaración[36] y la Corte IDH ha señalado la pertinencia de su aplicación en ciertos supuestos en la región, precisando que adoptar la declaración no implica para el país que lo hace ni para el referido una toma de posición política, siendo una opción de naturaleza pacífica, apolítica y exclusivamente humanitaria para otorgar la condición de refugiado[37]. La propia OEA desde 1985 ha recomendado su aplicación[38].

Pese a que las circunstancias parecen calzar plenamente, no existe consenso en la región sobre la aplicación de la Declaración de Cartagena para generar protección internacional. Salvo excepciones, los países en Sudamérica no reconocen el fenómeno migratorio actual como una crisis de refugiados, siendo destacable el caso del Gobierno de Brasil, que ha tomado medidas de reconocimiento de esta situación, mediante la emisión de resoluciones que han permitido atender más de 36.000 peticiones de refugio de personas oriundas de Venezuela, admitidas en bloque entre diciembre de 2019 y

35. ACOSTA ARCARAZO, D. y Laura MADRID SARTORETTO. ¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los venezolanos en Brasil. En: *Análisis Carolina,* 9/2020. Ver: https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-9.2020.pdf

36. Por ejemplo, Argentina, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay. Ver: CIDH, *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos,* pp. 54-55.

37. *Cfr.* Corte IDH, Caso Familia Pacheco Tineo, *cit.,* párr. 141.

38. *Cfr.* Asamblea General de la OEA, Situación jurídica de los asilados, refugiados y personas desplazadas en el continente americano, Resolución AG/RES. 774(XV-O/85), aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada el 9 de diciembre de 1985, punto resolutivo tercero.

enero de 2020. Argentina ha reconocido en el 2019 a 55 personas de ese país, aplicando la Declaración de Cartagena caso por caso; en Ecuador se han reconocido 374 casos.

En Centroamérica, existen dos coyunturas diferentes, por un lado está Costa Rica, que recibe un flujo migratorio importante de Nicaragua, y por otro lado, aunque en menor medida que los países sudamericanos, también es país receptor de personas provenientes de Venezuela, a quienes les da un tratamiento excepcional. Algunos de los países de Centroamérica, los del denominado Triángulo Norte, son países de migrantes, más hacia la ruta del norte.

En todo caso, la migración en la región es un fenómeno muy cambiante en cuanto a sus patrones de origen y destino, rutas y características sociales de quienes optan por migrar, siendo que, más allá de discusiones sobre las circunstancias en que se producen o sobre si es una situación que requiere protección internacional, implica enormes desafíos a los Gobiernos para la acogida de grandes flujos de personas en términos de servicios públicos y respeto a sus derechos humanos.

Además, se trata de garantizar la seguridad en el trayecto de los migrantes para tener rutas seguras, brindarles documentación legal que les asegure una condición regular, pero también para ofrecerles servicios públicos que les permitan ejercer sus derechos a la salud, educación, vivienda, alimentación, prestaciones sociales, justicia, entre otros. En puridad, una migración ordenada, regular y segura, como lo plantea el Pacto Mundial de las Naciones Unidas.

Los flujos migratorios pueden generar escenarios sociales de controversia, en donde se culpa a los migrantes por afectar el *statu quo* en los territorios donde van asentándose y se les hace responsables de diversos males, como el incremento de la violencia e inseguridad, lo que provoca focos de xenofobia, discriminación y racismo. Esto es un modelo que se replica en el mundo.

Es importante resaltar que una de las características de los recientes procesos migratorios es que se han modificado los patrones de movilidad humana en la región. Un país que fue receptor de inmigrantes como Venezuela, hoy proyecta una fuerte emigración; países que fueron más bien emisores de emigrantes se han convertido en receptores de inmigración, a lo que se añade la complicación adicional de ser países que no tienen experiencia en el abordaje de esta situación.

Este último es el caso de Colombia, cuyo conflicto armado interno impulsó una fuerte emigración a diversos países. Según datos de la Cancillería colombiana, hasta hace unos años vivían fuera de Colombia 4,7 millones de colombianos, principalmente en EE. UU., siendo España el segundo país que alberga al 23,1% del total de colombianos fuera del país; Venezuela acogía hasta antes de la crisis al 20% del total de colombianos

fuera de su país[39]. Además, 400.000 colombianos tienen el estatus de refugiados o lo están solicitando[40]. Sin embargo, la situación venezolana ha impulsado una migración de Venezuela hacia Colombia que se estima en 1,8 millones de personas, a los que se suman otros 400.000 colombianos retornados de Venezuela, lo que puede dar una idea de la dimensión del impacto de movilidad humana que soporta actualmente Colombia[41].

Según el Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, la cifra estimada de inmigrantes a 31 de diciembre de 2019 era de 1.492.522 personas, de los cuales 455.494 serían venezolanos, ocupando el primer lugar, seguido de los peruanos con 235.165 y haitianos con 185.805[42]. A su vez en Brasil la cifra estimada de inmigrantes ascendería a 1,2 millones de personas, de los cuales 260.680 serían venezolanos[43].

Según el último reporte de la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V), Chile es en la actualidad el tercer país de recepción de migración venezolana y será por este repentino crecimiento que el Gobierno chileno estableció desde abril de 2018 la exigencia de la denominada *visa de responsabilidad democrática,* para personas provenientes de Venezuela, además de la ya existente visa consular de turismo para el ingreso al país desde 2019. La migración venezolana, si bien es masiva y ha reconfigurado en Chile la caracterización de los migrantes —principalmente de peruanos en las últimas dos décadas y de haitianos desde 2010, tras el terremoto que azotó este país—, representa hoy el 8,3% del total de la población.

Por su parte, Ecuador, cuarto país de acogida de inmigrantes venezolanos con 366.000 personas, ha desarrollado una política internacional favorable a la migración, de acuerdo a su Constitución Política, que plantea un concepto innovador de ciudadanía universal, incorporando una serie de instrumentos de protección al migrante, y recibe a personas de diversas partes del mundo como Haití, Cuba, India y Sri Lanka, aunque muchos de ellos, según funcionarios entrevistados para este informe, utilizan el país como puente o tránsito hacia otros países[44]. Ecuador, según información proporcionada para este informe, ha recibido más de 200.000 solicitudes de refugio y ha reconocido a 60.329 personas refugiadas, mayoritariamente de Colombia.

---

39. CANCILLERÍA. Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior, p. 2. Ver: https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf
40. Ver: https://www.dinero.com/pais/articulo/cifras-sobre-los-colombianos-en-el-exterior/269096
41. En Colombia existe el Registro Único de Retornados (RUR), que es un instrumento que de manera voluntaria inscribe a los colombianos mayores de edad que regresan al país tras haber residido en el exterior por lo menos durante tres años. No todos los retornados se están registrando.
42. La cifra de 455.494 corresponde al INE. Ver: INE. *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile a 31 de diciembre de 2019. Informe técnico*. Marzo, 2020. Ver: https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/03/Estimaci%C3%B3n-Poblaci%C3%B3n-Extranjera-en-Chile-al-31-Diciembre-2019.pdf
43. Datos de R4V. Ver: https://r4v.info/es/situations/platform
44. Por ejemplo, según el INEC, en el 2012, 18.078 cubanos llegaron a Ecuador y en ese mismo año 18.299 cubanos salieron. Ver dato en: https://www.elcomercio.com/actualidad/seguridad/ecuador-usado-mover-migrantes.html

En la otra cara de la moneda, en Ecuador casi el 7% de su población vive fuera del país, principalmente en EE. UU., España e Italia, y también está buscando desarrollar nuevas políticas de inmigración.

El proceso migratorio venezolano no se ha detenido. Según la R4V, la cifra asciende a 5,2 millones de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo procedentes de dicho país, distribuidos del siguiente modo en el conjunto de la región (solo países pertinentes):

País	Migrantes y refugiados
Colombia	1.771.237
Perú	861.049
Chile[45]	371.163
Ecuador	366.596
Brasil	253.495
Argentina	145.000
Panamá	94.596
México	70.115
República Dominicana	34.000
Costa Rica	30.870
Uruguay	13.664

Fuente: R4V. Plataforma Regional de Coordinación Interagencial. Reporte de marzo de 2020. https://r4v.info/es/situations/platform

En el caso de refugiados venezolanos, como dijimos, las cifras son considerables alcanzando en general un número de 896,374 solicitantes, habiéndose reconocido esta condición a solo 62,624 personas, de los cuales más de la mitad corresponden a Brasil, que representa el 6,9% del total.

45. Pueden verse cifras distintas según fuente. Según el INE de Chile, la cifra es de 455.494 migrantes venezolanos y según R4V es de 371.163.

País	Refugiados
Perú	482.571
Brasil	129.988
EE. UU.	108.942
España	76.401
Ecuador	29.078
México	19.960
Costa Rica[46]	6.809
Colombia	5.303
Canadá	4.273
Argentina	3.940
Panamá	3.747
Chile	3.499
Uruguay	748

Fuente: R4V. Plataforma Regional de Coordinación Interagencial. Reporte de junio de 2020. https://r4v.info/es/situations/platform

2.1. Estatuto migratorio regional

En la región, como veremos al abordar el análisis por país, se ha avanzado en la modernización de la gobernanza migratoria y sus marcos regulatorios, pero continúan existiendo importantes desafíos. Si bien Argentina, Brasil, Costa Rica, Ecuador, México, El Salvador, Nicaragua, Perú y Uruguay cuentan con nuevas legislaciones migratorias que reconocen derechos de los migrantes, en Colombia, Paraguay y Chile es aún una tarea pendiente, ya que mantienen leyes que tienen varias décadas de vigencia[47]. No obstante, ya se cuenta en estos tres países con nuevos proyectos legislativos que están en los respectivos parlamentos y, seguramente, en breve se contará con nuevas leyes migratorias[48].

Es relevante tener en cuenta estos cambios normativos, pues pese a los procesos de reforma y avances en materia de derechos humanos en la región, la temática migratoria tuvo que esperar algún tiempo y las recientes reformas buscaron superar antiguas visiones que enfatizaban en la región la seguridad en el ámbito migratorio. Los nuevos cuerpos normativos hoy establecen innovadores estándares de protección de derechos, reconociendo casi la plena igualdad entre extranjeros y nacionales, como el caso de

46. Esta cifra corresponde a personas provenientes de Venezuela, pero en Costa Rica existen 54.732 solicitudes de refugio de personas provenientes de Nicaragua entre los años 2018 y 2019. Ver sección Costa Rica de este diagnóstico.
47. Argentina solicitó incorporar como nota a pie del diagnóstico que en ese país rige la Ley 25871, que fue en clave de reconocimiento del derecho humano a migrar; pero la norma ha sufrido una reforma regresiva introducida por el DNU 70/2017.
48. El Gobierno de Chile presentó su iniciativa de reforma para una nueva normativa migratoria en abril de 2018; Colombia lo hizo en julio de 2019 y Paraguay en agosto de 2016.

Ecuador, que hasta permite el voto del migrante si este reside en el país durante más de cinco años.

Los países que aún no han reformado sus legislaciones migratorias enfrentan un desafío adicional para adecuarse a los estándares internacionales de derechos humanos, lo que puede significar, además, dificultades para la defensa de derechos de los migrantes y refugiados.

Por ejemplo, Colombia mantiene una norma centenaria, la Ley 48 de 1920, denominada de Inmigración y Extranjería, con disposiciones que recogen instituciones antiguas. El anacronismo de la mencionada Ley 48 se puso de manifiesto cuando en 2016 la Corte Constitucional emitió un pronunciamiento declarando inexequible —o inconstitucional— los incisos a) y b) del artículo 7 de la misma, que establecían que no pueden ingresar al territorio colombiano los que padezcan "enfermedades graves, crónicas o contagiosas, tales como tuberculosis, lepra, tracoma (y otras enfermedades similares no sujetas a cuarentena)", y también los que sufran de "enajenación mental, comprendiendo en ello también la demencia, la manía, la parálisis general, a los alcoholizados crónicos, a los atáxicos, a los epilépticos; a los idiotas; a los cretinos; a los baldados a quienes su lesión impide el trabajo". El anacronismo es más que evidente.

Se espera que pronto Chile, Colombia y Paraguay puedan adecuar sus marcos regulatorios en materia migratoria, como lo han hecho el resto de los países de la región analizados para este estudio, conforme puede verse en la siguiente tabla:

País	¿Cuenta con nueva ley de migraciones?	Año
Argentina	Sí. Ley de Migraciones	Mayo de 2010
Brasil	Sí. Ley de Migración	Noviembre de 2017
Chile	No. Pendiente en el Parlamento	Presentado en abril de 2018
Colombia	No. Pendiente en el Parlamento	Presentado en julio de 2019
Costa Rica	Sí. Ley de Migración y Extranjería	Agosto de 2009
Ecuador	Sí. Ley de Movilidad Humana	Febrero de 2017
El Salvador	Si. Ley de Extranjería	Abril de 2019
Guatemala	Sí. Código de Migración	Septiembre de 2016
Honduras	Sí. Ley de Migración y Extranjería	Marzo de 2004
Paraguay	No. Pendiente en el Parlamento	Presentado en agosto de 2016
Perú	Sí. Ley de Migraciones	Enero de 2017
México	Sí. Ley de Migración	Mayo de 2011
Uruguay	Sí. Ley de Migración	Enero de 2008

Fuentes diversas, elaboración propia[49].

49. Muchas de las normas pueden encontrarse en: Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. Proyecto auspiciado por la CEPAL. Ver: https://oig.cepal.org/es/laws/6

En la región también se ha dado una nueva mirada a la *gobernanza migratoria,* incorporando procesos de modernización y mejora institucional, lo que permite contar con instituciones que han podido atender mayores flujos de movimiento en las fronteras y aeropuertos de la región, para nacionales y extranjeros, no solo para el control de ingresos y salidas generales de tránsito, turismo, migración y refugio, sino para procedimientos diversos como expedición de pasaportes, certificaciones, visados y regularización migratoria, dependiendo de cada ordenamiento. Caracteriza este proceso la incorporación de tecnologías, procedimientos digitales y registros de datos, que han permitido gestionar millones de transacciones y mejorar los tiempos de atención, así como proporcionar una mayor seguridad en el tratamiento de la información de migrantes y extranjeros para asegurar la identidad.

Un ejemplo es Chile, donde se desarrolla un proceso de mejoras desde 2018 a cargo del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública, que busca modernizar la gobernanza migratoria, incorporando elementos de transformación digital en sus procesos. Ya han avanzado de manera importante, pues el 70% de sus trámites se encuentran digitalizados como el caso de residencia o permanencia definitiva, nacionalización y permisos de trabajo. Han potenciado su portal web, mejorado el servicio de *call center*, renovado el proceso de comunicación e información utilizando servicios de mensajería SMS, optimizado la gestión de filas, sistemas de citas en línea, entre otras iniciativas. Hasta esta reforma iniciada en 2017, los sistemas informáticos eran obsoletos, la gestión de sus procesos era en papel sin procesos documentados y ajustados, con tiempos muy largos (cuatro meses para el otorgamiento de visas, 249 días para otorgamiento de permanencia definitiva y un tiempo promedio en fila de 82 minutos).

A partir de la mejora de la gobernanza migratoria, también se han creado en los países registros con mucha información sobre los migrantes. En Ecuador el proceso de amnistía migratoria implicó la creación de un registro de inmigrantes que a 19 de enero de 2020 registró a 186.308 venezolanos que completaron un registro en línea con detallada información, que incluye profesión, género, edad, lugar de residencia, entre otros. Lo mismo ha sucedido en Colombia con el Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV) y en Perú con el Registro de Información Migratoria (RIM). En Brasil la Operación Acogida mantiene un amplio registro de los migrantes venezolanos. En todos estos casos existe normativa sobre protección de datos.

Es importante señalar, como lo han expresado representantes de las entidades migratorias entrevistados para este diagnóstico, que estas bases de datos constituyen poderosas herramientas que pueden facilitar el diseño de políticas públicas migratorias para la mejor inserción social y económica.

En general, puede decirse que en la región los cambios en la gestión migratoria han permitido enfrentar, siempre con desafíos, los grandes e imprevistos flujos migratorios que se han producido. En este campo las autoridades migratorias han desarrollado

enormes esfuerzos, haciendo uso incluso de mucha creatividad para poder documentar o regularizar, definitiva o temporalmente, a miles de personas que optan por quedarse en sus países e incluso a quienes solicitaron protección internacional. No hay que perder de vista que la regularización o documentación es el primer aspecto que tiene que considerarse para una migración *ordenada, regular y segura*, tal como lo propone el Pacto Mundial sobre Migración de las Naciones Unidas de diciembre de 2018[50].

En esta materia hay que decir que Sudamérica ha generado innovaciones importantes para gestionar una grave crisis humanitaria como la producida por Venezuela, al abrir fronteras y buscar regularizar a cientos de miles de migrantes y brindar protección a refugiados. Más de un millón de migrantes y refugiados venezolanos han obtenido documentación permanente o temporal en muy corto tiempo, lo que es un logro en sí mismo.

Además, en la región se pueden exhibir una serie de buenas prácticas en materia de defensa de derechos de los migrantes y refugiados, en donde precisamente han sido los servicios de las defensorías públicas u órganos equivalentes los que han generado cambios importantes en la aplicación de la normativa migratoria, introduciendo elementos de interpretación *pro personae*, interés superior del niño, unificación familiar, criterios de vulnerabilidad, no deportación colectiva, no devolución y otros principios. En estos casos inclusive, algunas instituciones nacionales asumen líneas de trabajo especial y visible para la defensa de migrantes, refugiados y extranjeros como Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Ecuador y México.

También estas instituciones brindan servicios jurídicos de orientación y representación para acceder a documentación y para el ejercicio de derechos a la educación y salud. Asisten a los migrantes y refugiados para la no expulsión en determinadas circunstancias y para evitar la devolución. Incluso en los casos de Argentina, Brasil, Ecuador y México es interesante señalar que las instituciones de defensa vienen desarrollando litigio estratégico en defensa de migrantes y refugiados, como la efectuada en Boa Vista, Brasil, por la DPU, para evitar la deportación colectiva de venezolanos, lo que produjo un pronunciamiento judicial que ha ordenado a las autoridades migratorias evitar en el futuro repetir este tipo de actuaciones.

Asimismo, la Operación Acogida en Brasil nos plantea un modelo *ordenado, regular y seguro*, para atender grandes flujos migratorios y brindar protección internacional en un esquema integral, que busca llegar hasta la llamada *interiorización*, proceso que implica la inclusión laboral, económica y social de las personas en las ciudades brasileras. Este esfuerzo ha implicado que diversas entidades del Estado puedan agruparse en el punto de frontera, donde se acogen diariamente —hasta antes de la pandemia— entre 500 y 600 personas, para brindar atención integral en materia en servicios jurídicos, documentación, salud, seguridad, alimentación y transporte, entre otros. Participan también agencias internacionales y ONG.

50. Pacto Mundial sobre Migración de las Naciones Unidas. Ver: https://undocs.org/es/A/CONF.231/3

Destacan también las soluciones en el proceso migratorio y buenas prácticas en el caso de Colombia, Perú y Brasil, que han recreado o tenido que conformar nuevos moldes en la dinámica documental ordinaria habitual de las visas de residencia, creando de forma innovadora permisos de permanencia temporal, que permiten al migrante trabajar y tener una inclusión dentro del país, mientras se logra su regularización definitiva. El Permiso Temporal de Permanencia (PTP) en Perú y el Permiso Especial de Permanencia (PEP) de Colombia fueron soluciones iniciales muy potentes para facilitar un documento fácil, rápido y de relativo bajo costo para las Administraciones migratorias, que han permitido regularizar a más de un millón de migrantes procedentes de Venezuela. Estos permisos temporales han tenido rondas u prórrogas de aplicación, pero solo permitieron el ingreso hasta octubre de 2018 en el caso de Perú y hasta noviembre de 2019 en el caso de Colombia[51].

En el caso de Brasil destaca la concesión de la residencia temporal a los nacionales de un país fronterizo por un periodo de hasta dos años, con derechos de residencia regular (resoluciones normativas 125 y 126/2017 de febrero de 2017). Asimismo, la amnistía migratoria que acordó Ecuador para los migrantes a partir de junio de 2019 implica un gran esfuerzo de la Administración para regularizar a miles de personas.

Argentina y Uruguay transitaron por el camino del Mercosur para facilitar la migración venezolana, permitiendo el ingreso también con visas temporales, a pesar de que Venezuela fue suspendida del pacto en 2016. En el caso argentino, la visa es por dos años, aplicable al documento nacional de identidad o al pasaporte, siempre que se tenga sello de ingreso al país y se cuente con certificados de antecedentes penales en Argentina y en cualquier país donde haya vivido la persona por más de un año y una prueba de residencia en Argentina. En Uruguay se exigen casi los mismos requisitos, lo que otorga una visa de residencia permanente. Pese a que ambos países tienen una larga historia de migración y relativas facilidades migratorias, no han recibido los flujos de migrantes venezolanos de otros países de Sudamérica (145.000 en Argentina y 13.664 en Uruguay).

También en este proceso se ha hecho uso de la institución del refugio o asilo para poder extender protección internacional, aunque con muy distintos resultados y decisiones de aplicación, siendo Brasil quien viene liderando este proceso, como dijimos, con la aplicación de la Declaración de Cartagena de 1984, que ha beneficiado a más de 36.000 refugiados procedentes de Venezuela. En el caso de Perú, pese a ser el país con más solicitudes de refugio, no ha habido una respuesta similar.

Hay que tener en cuenta que la necesidad de obtener una situación regular es esencial para el acceso a derechos y el acceso a la justicia. Contar con empleo y acceso a la salud y educación requiere estar documentado y las salidas encontradas han permitido, en

51. Sobre el particular, ver: http://migracioncolombia.gov.co/infografias/231-infografias-2019/especial-asi-ha-sido-la-evolucion-de-la-crisismigratoria-venezolana-corte-agosto-31-de-2019

un número importante de casos, que la migración sea regular, lo que es muy conveniente para la integración de las personas y el acceso al mercado laboral y resto de derechos sociales.

No obstante, las circunstancias han cambiado. Si bien desde un inicio no era necesario obtener una visa para ingresar a los países de Sudamérica (con excepción de Guyana), con el tiempo esto ha ido variando. De hecho, en un primer momento se dieron facilidades para recibir a las personas originarias de Venezuela que huían de su país y se les permitió el ingreso sin pasaportes ni visas, solo con el documento de identidad. En ese momento se argumentaba lo difícil y oneroso que era obtener un pasaporte en Venezuela[52].

Hito importante, en el caso de América Latina, es el "Proceso de Quito", un espacio regional creado en septiembre de 2018 por Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, México, Panamá, Paraguay, Perú y Uruguay, que acordó una política de fronteras abiertas, aceptando documentos de viaje vencidos a las personas venezolanas como forma de identificación. El Proceso de Quito ha buscado articular la coordinación regional frente a la crisis migratoria venezolana, habiendo aprobado en noviembre de 2018 el Plan de Acción sobre la Movilidad Humana de Nacionalidad Venezolana[53], que apunta a diversos frentes, incluida la regularización e intercambio de información y buenas prácticas, así como la articulación de las agencias estatales en esta materia con ACNUR y la OIM.

Sin embargo, y pese a su importancia, el Proceso de Quito se fue desdibujando frente a las situaciones internas de los países, que presionaban por frenar la migración, lo que fue dinamizando decisiones de los países en materia migratoria, al margen de los compromisos adquiridos. De este modo, se fueron adoptando decisiones que optaban por la tramitación de visas antes de llegar al país de acogida. El primero en establecer este esquema fue Panamá en 2017, siguiéndole Chile en 2018 con la visa de responsabilidad democrática y luego, a mediados de 2019, Perú y Ecuador, como muestra el cuadro siguiente.

Exigencia de visas a personas originarias de Venezuela		
Panamá	1 de octubre de 2017	Visa
Chile	16 de abril de 2018	Visa de responsabilidad democrática
Perú	15 de junio de 2019	Visa humanitaria
Ecuador	26 de agosto de 2019	Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU)

Fuentes varias, elaboración propia.

52. Un informante venezolano en Bogotá nos mencionó que un pasaporte en Venezuela podía costar 50 veces el salario mínimo de Venezuela.
53. El plan se puede ver en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf

Como resultado de estas nuevas políticas, los ingresos regulares de migrantes venezolanos han disminuido considerablemente, como en el caso de Perú, donde antes de las medidas de junio de 2019, se registró una migración neta de 44.756 personas, mientras que en julio de ese año, tras las medidas, la cifra se redujo a 3.815 personas[54]. Similares tendencias se han dado en los diversos países que comenzaron a exigir visados de ingreso, lo que no significa que se hayan detenido los flujos, sino que siguen ingresando, pero ahora a través de pasos no autorizados, incrementando la migración irregular, como lo han referido diversas personas entrevistadas para este reporte y expertos en la región[55].

Eduardo Stein, representante especial conjunto para los refugiados y migrantes venezolanos en América Latina, advirtió en octubre de 2019, en una reunión en Bruselas auspiciada por las Naciones Unidas y la Unión Europa, que al cierre de 2020 el número de refugiados y migrantes podría superar los 6,5 millones de venezolanos, es decir, casi 2 millones más. Un vaticinio preocupante, que en la actualidad parece difícil como consecuencia de la COVID-19, que cambió repentinamente todo.

Esta migración irregular está generando desafíos que serán difíciles de abordar y uno de los criterios que la sostienen, la inseguridad que "ocasionan los migrantes", difícilmente cambiará ahora pues, más allá de ser cuestionable dicha afirmación, hoy es más difícil controlar la migración al perderse la información de los ingresos de personas por los puestos de frontera. Más aún, esta situación ha incrementado los riesgos en las rutas de la migración, lo que ya es factor conocido en el caso de los migrantes del Triángulo Norte y México, cuya ruta, incluyendo el paso por el río Bravo y el tránsito mexicano a través del tren conocido como *La Bestia*, ha dejado miles de desaparecidos, muertos y mutilados. Para el caso de la migración venezolana ya se han reportado desde 2014 y hasta mediados de 2019 un total de 137 muertes y desapariciones en la ruta del caribe hacia Trinidad y Tobago y Curazao, pero también en la ruta hacia el sur[56].

Desafortunadamente, la irregularidad estaría incrementando algunos delitos como la trata y el tráfico de personas. Además de los traficantes o coyotes que ya operan en la ruta hacia el sur, para pasar de Colombia a Ecuador, de Ecuador a Perú y de Perú a Chile, los migrantes venezolanos están siendo captados por grupos armados en Colombia, para usarlos como *raspachines*, es decir, personas reclutadas para cosechar hojas de coca y también para que se incorporen a la realización de actividades ilegales, como sucede en Catatumbo, una zona en el oriente colombiano donde operan organizaciones criminales y de narcotráfico, incluyendo la explotación laboral y sexual de personas migrantes.

54. Datos de la Superintendencia Nacional de Migraciones proporcionados al equipo de investigación.
55. Ocurre en Colombia por la porosa frontera con Venezuela y se reporta en Ecuador, Chile y Perú. Este dato es anterior a la pandemia.
56. Según fuente de la OIM. Ver: https://www.iom.int/es/news/se-contabilizan-39289-llegadas-y-840-muertes-en-el-mediterraneo-en-2019. Según Human Rights Watch, la Fiscalía colombiana investiga más de 180 casos de desapariciones de venezolanos. Ver: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49486230

Más aún, durante la misión a Colombia para la realización del presente estudio, fuimos informados que muchos migrantes optan por la ruta del Tapón del Darién, al noroeste de Colombia, en la frontera con Panamá, que es una zona muy complicada, con muchos riesgos y que está en parte bajo el control de grupos armados ilegales en medio de una frondosa jungla tropical. Esta es una ruta que se sigue con intención de llegar a Norteamérica y la atraviesan no solo venezolanos, sino cubanos, haitianos, así como personas provenientes de Bangladesh, Somalia, Yemen, entre otros[57].

Las barreras que se levantan en las fronteras tienen excepciones importantes que favorecen la regularidad pese a todo, a diferencia de otras regiones del mundo donde las restricciones son absolutas. Así, si bien en muchos países de Sudamérica se exige pasaporte a los venezolanos, este puede estar vencido incluso hasta cinco años; también se permite el ingreso por reunificación familiar y están ingresando NNA no acompañados o separados.

En este marco, considerando también la problemática generada por la COVID-19, el gran desafío en el actual momento en la región es regularizar a los inmigrantes y brindar protección internacional a los refugiados, que ya están residiendo en los países de acogida. Ecuador, por ejemplo, planteó este objetivo con un proceso de amnistía y regularización que se anunció en julio de 2019 y concluyó el 31 de marzo de 2020, para aquellos que ingresaron al país a través de los canales regulares antes del 26 de julio de 2019 y que pudieron pagar la tarifa de 50 dólares; en estos casos, quienes se acogieron a este programa obtuvieron una visa humanitaria por dos años. Debido a la pandemia en Ecuador, este plazo se ha extendido hasta 60 días posteriores a la culminación del estado de excepción (Decreto Ejecutivo 1020, de 23 de marzo de 2020).

Colombia ha desarrollado el referido permiso especial de permanencia (PEP), pero aún se mantiene la expectativa para regularizar a aquellos a quienes vencieron sus permisos temporales y a quienes ingresaron después de los tiempos permitidos, ya que no se ha contado con ninguna vía legal para regularizar su situación migratoria. Téngase en cuenta que los venezolanos que cuentan con el PEP no pueden contar el tiempo de estancia en el país bajo este permiso como parte de los cinco años de residencia requeridos para regularizar su estatus migratorio a una residencia permanente. No obstante, un avance es el permiso especial complementario de permanencia (PECP) para quienes solicitaron refugio o para quienes se les negó esta petición, a los que se les extiende este permiso para que puedan trabajar en Colombia. El problema es que los que solicitaban refugio no podían trabajar, lo que ocasionó un bajo número de solicitudes de refugio en Colombia, en comparación con Perú y Brasil.

Sin duda, los mensajes contra la migración y la falta de una adecuada comunicación sobre la temática no ayudan a una buena disposición para emprender los desafíos que

57. Para más información ver: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41405970

plantea la migración en los países de acogida en materia de regularización, por la condicionante de xenofobia que indudablemente existe; además, este tipo de expresiones negativas pueden afectar el acceso a derechos a migrantes y refugiados, así como limitar la prestación de servicios públicos básicos como justicia, salud, educación, seguridad y protección social. También pueden generar situaciones que impidan una adecuada inclusión económica y financiera. Esto implica pensar en el acceso a la justicia de esta población en condición de vulnerabilidad, siendo una obligación de los Estados respetar, proteger y velar por el cumplimiento de los derechos humanos. Muchas defensorías públicas de la región lo están haciendo.

2.2. Migración y género

El diagnóstico trata de forma transversal la perspectiva de género, pues en el contexto migratorio las mujeres no solo pueden tener estigmas de género en el país de origen, sino que también pueden ser lesionadas en sus derechos a lo largo de la ruta, en tránsito, así como en el país de destino. Pueden huir de contextos de violencia o escapar de determinadas situaciones que solo experimentan las mujeres por el mero hecho de serlo, pero también sufren determinado tipo de violencia o abuso en el tránsito, así como una vez instaladas en el país de acogida.

Las mujeres se enfrentan a vulnerabilidades asociadas no solo a la migración irregular, sino también a la discriminación y la violencia basada en género. Las mujeres migrantes pueden experimentar lo que llamamos la doble estigmatización o revictimización: por ser mujer y por ser migrante. Gran parte de las mujeres deciden emprender solas la ruta migratoria, dejando atrás a sus familias; durante ese tránsito, están más expuestas a sufrir algún tipo de violencia, ya sea sexual, física o psicológica.

También se enfrentan a la posibilidad de ser captadas por redes de trata y tráfico de personas. En ese sentido, debiera prestarse especial atención no solo a las mujeres adultas, sino también a las niñas y adolescentes, ya viajen acompañadas o no, o lo hagan separadas.

La gran mayoría de mujeres migrantes, una vez que han llegado al país de destino o de acogida, obtienen ocupaciones en condiciones laborales muy precarias, y también por debajo de sus cualificaciones, siendo la gran mayoría empleadas en el servicio doméstico o de cuidados, o en oficios menores. A esto se añaden, además, las dificultades que tienen para regularizar su estatus migratorio.

Otra discriminación presente entre ellas es la salarial con respecto a sus homólogos masculinos o a sus homólogas nacionales. Igualmente, otro obstáculo al que se enfrentan las mujeres es la informalidad en sus empleos, lo que les impide acceder a la seguridad social y a los sistemas de protección social y, por ende, a los servicios de

salud. Asimismo, otro factor es el de los elementos que se conjugan como el hecho de ser mujer, migrante e indígena o pertenecer al colectivo LGTBI, lo que añade más discriminaciones —discriminación interseccional— exponiéndolas a sufrir abusos o vulneraciones de sus derechos[58].

El acceso a la justicia de las mujeres migrantes o refugiadas se puede ver impedido u obstaculizado por varias razones y por discriminaciones sistémicas, por ello hay que dedicarle un plus de atención para lograr que tengan acceso a este derecho, sin que su doble condición de mujer y de migrante les haga aún más difícil o imposible el acceso en igualdad de condiciones.

Para asegurar el acceso a la justicia a las mujeres migrantes y refugiadas, debe garantizárseles el acceso previo al derecho a la información y, como es debido, el derecho a la asistencia legal y defensa pública. La condición irregular es una de las barreras que obstaculizan este acceso a la justicia de las mujeres migrantes[59]; además de la desconfianza hacia las autoridades públicas a la hora de denunciar y el desconocimiento de las instituciones en el país de acogida y sobre las leyes y los recursos existentes que les permitan saber cuáles son sus derechos y cómo hacerlos valer; también es una dificultad la falta de información sobre los servicios existentes de defensa gratuita.

Esta situación de especial vulnerabilidad de las mujeres migrantes o refugiadas es reconocida en varios instrumentos internacionales:

- La Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, "Convención Belem do Pará", que establece en su artículo 9: "Para la adopción de las medidas a que se refiere este capítulo, los Estados partes tendrán especialmente en cuenta la situación de vulnerabilidad a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón, entre otras, de su raza o de su condición étnica, de migrante, refugiada o desplazada. En igual sentido se considerará a la mujer que es objeto de violencia cuando está embarazada, es una persona con discapacidad, menor de edad, anciana, o está en situación socioeconómica desfavorable o afectada por situaciones de conflictos armados o de privación de su libertad".
- La Convención de las Naciones Unidas sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) y en especial las Recomendaciones Generales (RG) del Comité CEDAW: la RG 26 sobre trabajadoras migrantes y la RG 32 sobre las dimensiones de género del estatuto de refugiada, el asilo, la nacionalidad y la apatridia de las mujeres.

58. *Los efectos de la migración en las mujeres y las niñas migrantes: una perspectiva de género.* Informe del relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes, Asamblea General de Naciones Unidas, Consejo de Derechos Humanos, 41 Periodo de sesiones, 15 de abril de 2019, A/HRC/41/38.
59. *Ibidem*.

Aunque no abarca todo el continente, es de especial relevancia —y una referencia importante para los países de Centroamérica y la Cuenca del Caribe— la *Ley Marco Regional en materia de Migraciones con enfoque de Derechos Humanos,* que cuenta con un capítulo sobre mujeres, niñas y adolescentes migrantes. Esta ley marco fue aprobada en 2019 por el Foro de Presidentes y Presidentas de Poderes Legislativos de Centroamérica y la Cuenca del Caribe (FOPREL).

Asimismo, y como se analizará más adelante, otro instrumento de suma importancia, aunque de *soft law,* son las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad, que trata de garantizar el acceso a la justicia de colectivos que se encuentren en condición de vulnerabilidad, entre ellos las mujeres migrantes y refugiadas.

2.3. Estándares europeos

Puede ser interesante incorporar en este estudio algunos aspectos del abordaje migratorio y de refugio del espacio europeo para determinar elementos de aproximación con lo que ocurre en América Latina en cuando al acceso a la justicia de estos colectivos.

La Unión Europea tiene estipulado en su Tratado Fundacional (TFUE) que "… desarrollará una política común en materia de asilo, protección subsidiaria y protección temporal destinada a ofrecer un estatuto apropiado a todo nacional de un tercer país que necesite protección internacional y a garantizar el respeto del principio de no devolución. Esta política deberá ajustarse a la Convención de Ginebra de 28 de julio de 1951 y al Protocolo de 31 de enero de 1967, sobre el Estatuto de los Refugiados, así como a los demás tratados pertinentes"[60].

Las normas comunitarias conforman un *sistema europeo de asilo común* —lo que comúnmente se denomina hoy en día SECA o CEAS, por sus siglas en inglés—, con lo que se proyectaba establecer un estatuto uniforme de asilo para nacionales de terceros países, válido en toda la Unión; uno para la protección subsidiaria y otro de protección temporal en caso de afluencia masiva. Su objeto era establecer procedimientos comunes para conceder o retirar el estatuto de asilo o de protección subsidiaria, así como normas comunes relativas a las condiciones de acogida.

Tras veinte años de las Conclusiones de Tampere, donde la Unión Europea decidió dotarse de este marco común regional, después de que se dictara la primera Directiva en 2001, que derivó en materia de asilo de lo que fue la Directiva 2001/55/CE del Consejo de Europa de 20 de julio de 2001, relativa a las Normas mínimas para la concesión de protección temporal en caso de afluencia masiva de personas desplazadas, ahora Europa

60. Artículo 78 del TFUE.

se encuentra en aplicación del cuerpo normativo de segunda generación, contando con las siguientes normas principales que rigen el sistema[61]:

- Reglamento Dublín III (604/2013) es la norma que permite establecer cuál es el Estado miembro responsable de la UE de examinar una solicitud de protección internacional.
- Directiva de Requisitos o Definiciones (95/2011)[62] regula las definiciones comunes aplicables a las solicitudes de protección internacional para tener un estatuto común.
- Directiva de Procedimientos (32/2013)[63] regula los procedimientos comunes que han de aplicarse al asilo en los países de la Unión.
- Directiva de Acogida (33/2013) regula las condiciones mínimas en la que se debe dar acogida a los refugiados en la Unión Europea[64].

No solo en materia de protección internacional la Unión Europea ha dictado normas de aplicación común, sino que también rigen sus competencias en materia migratoria. Así, el artículo 79 del TFUE aborda la política migratoria común y establece que "la Unión desarrollará una política común de inmigración destinada a garantizar, en todo momento, una gestión eficaz de los flujos migratorios, un trato equitativo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en los Estados miembros, así como una prevención de la inmigración ilegal y de la trata de seres humanos y una lucha reforzada contra ambas".

En esta área destaca la normativa referente a la *reagrupación familiar*[65], la Directiva sobre el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración[66] y la Directiva de Retorno[67], que regula los procedimientos de expulsión de personas de terceros países, entre otros. A todo ello hay que añadir la normativa que regula las fronteras exteriores de la Unión.

También conviene subrayar que, a raíz de la promulgación de la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, es derecho primario de la Unión elevado a la categoría de derechos fundamentales el derecho al asilo y el principio de *non-refoulement* (artículo 18), así como la prohibición de las expulsiones colectivas (artículo 19).

61. ALARCÓN VELASCO, Noemí. El Sistema Europeo Común de Asilo (SECA) y su aplicación en España. En: *Revista de Estudios Transatlánticos,* TSN, 4, julio-diciembre de 2017, ISSN: 2530-8521.
62. Directiva 2011/95/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 13 de diciembre de 2011, por la que se establecen normas relativas a los requisitos para el reconocimiento de nacionales de terceros países o apátridas como beneficiarios de protección internacional a un estatuto uniforme para los refugiados o para las personas con derecho a protección subsidiaria y al contenido de la protección concedida (texto refundido).
63. Directiva 2013/32/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, sobre procedimientos comunes para la concesión o la retirada de la protección internacional (texto refundido).
64. Directiva 2013/33/UE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 26 de junio de 2013, por la que se aprueban normas para la acogida de los solicitantes de protección internacional (texto refundido).
65. Directiva 2003/86/CE del Consejo, de 22 de septiembre de 2003, sobre el derecho a la reagrupación familiar.
66. Directiva 2003/109/CE del Consejo, de 25 de noviembre de 2003, relativa al estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración.
67. Directiva 2008/115/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 16 de diciembre de 2008, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en situación irregular.

En la materia objeto de este diagnóstico, interesa señalar que también el acceso a la justicia queda consagrado en el artículo 47 de la referida Carta de Derechos, al establecer el derecho a la tutela judicial efectiva. En él se afirma que toda persona cuyos derechos garantizados por el derecho de la unión hayan sido violados tiene derecho a ser oída por un juez para que tales derechos sean respetados.

Este conjunto normativo permite tener un denominador común regional, debiendo cada Estado miembro implementar el mismo en su normativa interna, con la salvedad de los reglamentos que son de directa aplicación.

A raíz de la llamada *Crisis de refugiados en Europa* de 2015, también conocida como la *Crisis del Mediterráneo*, desatada esencialmente por los desplazamientos forzosos de cerca de un millón de personas originarias del conflicto sirio y también de otros escenarios violentos y persecuciones que llegaron a las fronteras sur de la Unión Europea, se tomaron algunas medidas comunitarias importantes, ante el colapso del sistema que no pudo prever este flujo de personas a las puertas de Europa, ni un sistema eficaz para atenderles ni acogerles.

La Unión Europea diseñó un nuevo paquete legislativo de reformas, pero a la fecha la aprobación de estas iniciativas sigue bloqueada por parte de los Estados miembros; pese a la crisis sanitaria desatada por la COVID-19, el tema sigue estando como política destacada en el semestre venidero.

Hemos de poner de relieve, dentro de la política migratoria de la Unión Europea en consonancia con el respeto de los derechos humanos de los migrantes y refugiados, el papel destacado del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Dentro de los derechos enunciados en el Convenio Europeo de Derechos Humanos, quedan garantizados el derecho de acceso a la justicia y la jurisprudencia ha ido modulando una serie de derechos conexos a los artículos del convenio y una serie de garantías procedimentales, tales como las garantías de acceso a un procedimiento o el derecho a recibir o acceder a la información en un idioma comprensible; en el caso de NNA migrantes o refugiados no acompañados existiría el derecho a acceder a unos procedimientos administrativos migratorios adaptados a su edad, madurez, comprensión, al igual que ocurre con la justicia *amigable* con los niños y niñas.

En este ámbito no solo es de aplicación el convenio, sino que, además, existe en el seno del Consejo de Europa una serie de instrumentos jurídicos de derechos humanos vinculantes y de plena aplicación en materia migratoria. Un documento importante que ayuda a conocer de forma práctica la jurisprudencia sobre migraciones elaborada por el Tratado Europeo de Derechos Humanos (TEDH) es la *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights - Immigration*[68].

68. La guía puede encontrarse en: https://www.echr.coe.int/Documents/Guide_Immigration_ENG.pdf

Es importante señalar una serie de casos emblemáticos del TEDH que han marcado estándares en cuanto al acceso a la justicia de los migrantes y refugiados, como Hirsi Jamaa y otros contra Italia, que estableció como obligación "… la asistencia jurídica gratuita y la representación, y si es necesario, la asistencia de intérprete, tanto en primera como en segunda instancia...". También el caso M.S.S. contra *Bélgica y Grecia*, que evidenció la falta de acceso a la asistencia legal gratuita en Grecia. Estas garantías o salvaguardias procedimentales deben aplicarse a todos los solicitantes de asilo con independencia de su estatus legal y han sido reconocidas como derecho internacional de los refugiados y en el derecho internacional y regional de los derechos humanos.

Si bien el acceso a la justicia gratuita para los solicitantes de asilo queda garantizado en la Directiva de Procedimientos, este solo se instaura como obligatorio para los Estados miembros, en caso de querer recurrir en vía judicial. Esto significa que no queda contemplada la llamada primera instancia, que sería la instancia administrativa (artículo 20), si bien queda asegurado en el artículo 19 la puesta a disposición gratuita de información jurídica y procedimental en los procedimientos en primera instancia. Tampoco es obligatoria la presencia de un abogado en la entrevista, cuando en realidad sería muy necesario tener asistencia jurídica temprana o *prima facie,* porque tanto la fase de información jurídica como la de la entrevista determinan que se haga una buena solicitud de asilo que tenga visos de éxito. Sin embargo, con intención de revertir esta práctica, en la propuesta de reforma de esta directiva se ha incluido la obligatoriedad de asistencia jurídica en primera instancia.

Justamente cuando se produjo la gran afluencia de personas refugiadas a las islas griegas y colapsó el sistema, no estaba previsto este asesoramiento jurídico y acceso a la información jurídica antes de la entrevista de asilo, para paliar la falta de acceso a un abogado o abogada y el efecto pernicioso de no haber tenido acceso a información jurídica de calidad. Por ello, el Consejo de la Abogacía Europea (CCBE) puso en marcha el proyecto European Lawyers in Lesvos (ELIL)[69], una ONG cuyo objetivo es la prestación voluntaria de abogados europeos especializados en protección internacional, que dan asesoramiento jurídico a los refugiados llegados a Lesbos y que se encuentran en su gran mayoría en el centro de detención de Moria, uno de los centros más controvertidos por las condiciones insalubres y de hacinamiento en las que se encuentran las personas. También prestan asesoramiento a personas vulnerables dentro de los refugiados. Este proyecto ha tenido un gran éxito y suscitado interés, dentro de la Unión Europea, a la par que ha puesto de relieve las carencias jurídicas del propio sistema y ha permitido a miles de refugiados obtener toda la información y asesoramiento jurídico necesario.

En cada Estado miembro de la Unión Europea, el funcionamiento de la asistencia jurídica gratuita a las personas que no tienen recursos económicos no es del todo similar,

69. Ver: https://www.europeanlawyersinlesvos.eu/

pero la mayoría tiene prevista en sus sistemas la atención a migrantes o refugiados. Los Estados miembros son libres de encontrar y establecer la modalidad para facilitar el servicio de asistencia jurídica gratuita, ya sea a través de abogados u organizaciones no gubernamentales.

Como una buena práctica hacia la población migrante necesitada de defensa jurídica o de asesoramiento jurídico, destacan los turnos de oficio especializados en derecho de extranjería que llevan implantados en España más de veinte años. Se trata de un servicio prestado por la abogacía con formación específica en la materia y que atiende exclusivamente a personas migrantes. También se han ido conformando, dada la alta necesidad en determinadas ciudades por la afluencia de población migrante, ventanillas abiertas o puntos de información llamados *servicios de orientación jurídica a extranjeros,* que han sido puestos en marcha por los respectivos colegios de abogados. Igualmente, el servicio es prestado por abogados y abogadas con un alto nivel de especialización en la materia.

A estos servicios pueden acudir las personas para recibir asesoramiento jurídico y, en caso de necesitarlo, también podrán ser representados de forma gratuita, tanto para los recursos administrativos como judiciales que sean necesarios. Para que estos servicios cuenten con unas garantías mínimas de calidad, la Abogacía Española ha dictado unos protocolos de actuación letrada en cada una de las submaterias que conforman el derecho de extranjería y de protección internacional[70].

Cuando la ruta migratoria del Mediterráneo oriental cambió de rumbo tras el acuerdo firmado entre la Unión Europea y Turquía para que no accedieran más solicitantes de asilo a Grecia, y pasó a incrementarse el número de llegadas por la ruta del Mediterráneo occidental, se hizo necesario implementar nuevos sistemas de asistencia jurídica a los recién llegados. Las ciudades costeras del sur de Andalucía, España, se vieron afectadas por esta nueva coyuntura, y por ello se puso en marcha de forma inmediata y significativa un turno especial para personas llegadas en pateras, siendo pionero en esta materia el Colegio de Abogados de Málaga, que brindó cobertura para atender jurídicamente a estas personas desde el mismo momento del acceso al territorio. Así, de forma temprana se permite detectar los posibles casos de personas necesitadas de protección internacional y de otras vulnerabilidades, y en consecuencia se tiene mayor acceso a los procedimientos y, por ende, a la justicia[71].

Otra buena práctica, pero en materia de trata de personas, es la del Colegio de Abogados de Córdoba (España), que puso en marcha un turno especial para víctimas de trata con fines de explotación sexual dentro del turno de extranjería. Un centenar de letrados

70. Ver: https://www.abogacia.es/wp-content/uploads/2015/06/CIRCULAR-PROTOCOLOS-ACTUACION-LETRADA-CONSEJEROS.pdf

71. Sobre el trabajo del Colegio de Abogados de Málaga puede verse: http://www.icamalaga.es/portalMalaga/printPortal.do?urlPagina=/S015010007019/1499330062206_es_ES.html

y letradas con formación especializada asiste a las víctimas sin discriminación por razón de sexo, nacionalidad o situación administrativa. Asumen todos los procedimientos administrativos y/o judiciales.

Como buenas prácticas en la Unión Europa también destacan los esfuerzos desplegados para formar a los diferentes actores jurídicos con actividades de capacitación dedicadas al derecho migratorio y de protección internacional en la Unión Europea y en correlación también con los derechos humanos. Lo que se busca es dar a conocer de la forma más amplia posible las herramientas del derecho europeo a todos los operadores jurídicos y también homogeneizar las prácticas en la aplicación del derecho de la Unión. En este esfuerzo puede citarse como programas de vanguardia —que se han dado en distintos países de la UE—, el programa TRALIM —formación sobre derecho migratorio UE— y TRAUMA —formación sobre derecho de la UE de los niños migrantes y refugiados— de la European Lawyers Foundation[72].

Estos dos programas de formación van dirigidos a la abogacía perteneciente a varios colegios de abogados de distintos países de la Unión Europea. Su objetivo es la formación sobre los estándares europeos comunes en derecho de extranjería y protección internacional, además del intercambio de conocimientos de las prácticas nacionales e implementación del derecho de la UE en cada Estado. En la primera fase de implementación del proyecto se creó una red de abogados especializados en esta materia. En la tercera fase del programa TRALIM II —durante este año 2020— se realizarán intercambios de abogados/as a otros Estados miembros para visitar los *hotspots* y centros de acogida/detención de migrantes.

En el ámbito del Consejo de Europa destaca el programa HELP, de formación especializada en derechos humanos, que contiene cursos en materia de asilo y sobre NNA migrantes y refugiados destinados a los profesionales del derecho (jueces, abogados, fiscales, etc.)[73].

Otra herramienta en la difusión del conocimiento que puede ser de enorme ayuda para los defensores y abogados es la elaboración de una guía que trace el itinerario jurídico y que contenga recursos tales como normativa, ejemplos prácticos y jurisprudencia que coadyuven en el trabajo diario del defensor y del abogado frente a estos casos. En este sentido, la Fundación Abogacía en España elaboró junto con ACNUR la guía práctica: *La protección internacional de los solicitantes de asilo. Guía práctica para la abogacía*[74], y en materia de trata de seres humanos, publicó otra guía denominada *Detección y defensa de víctimas de trata. Guía práctica para la abogacía*.

72. Estos esfuerzos pueden verse en: https://elf-fae.eu/
73. Estos esfuerzos pueden verse en: https://www.coe.int/es/web/help-country/help-in-the-28
74. La guía se encuentra en: https://www.abogacia.es/actualidad/noticias/consulta-las-guias-practicas-para-la-abogacia-editadas-por-la-fundacion/

Como guías de conocimiento práctico están también las elaboradas por la Agencia Europea de Derechos Fundamentales (FRA), entre las que destaca en esta materia, por su gran utilidad para los profesionales jurídicos en migraciones, el *Manual de derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración*[75], que recoge de forma global todas las normas europeas directas o conexas relativas al asilo, las fronteras y la migración; asimismo, refiere a los principios generales del derecho de la UE y jurisprudencia de relevancia tanto del Tribunal de Justicia de la Unión Europea como del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

75. El *Manual de derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración* puede verse en: https://fra.europa.eu/sites/default/files/handbook-law-asylum-migration-borders-2nded_es.pdf

III. Acceso a la justicia y movilidad humana

El acceso a la justicia es un derecho humano clave para el funcionamiento del Estado Constitucional de Derecho. En su concepción clásica, es el derecho fundamental que tiene toda persona para acudir y promover la actividad de los órganos encargados de prestar el servicio público de impartición de justicia, con la finalidad de obtener la tutela jurídica de sus intereses, a través de una resolución pronta, completa e imparcial[76].

El acceso a la justicia presupone el conocimiento de los derechos, es decir, implica que la persona o colectivos estén informados sobre los derechos que les asisten para poder reivindicarlos y defenderlos. Sin conocimiento del derecho, su ejercicio no es posible.

El acceso a la justicia implica también la existencia de recursos que permitan el ejercicio de la defensa de estos derechos, lo que comprende no solo elementos normativos de estos recursos *fáciles y sencillos,* a los que se refieren las convenciones de derechos humanos, sino también la posibilidad de contar con representación legal que brinde la defensa técnica que facilita este acceso. Por eso Cappelletti y Garth señalaron que el acceso a la justicia es "el derecho humano más fundamental", pues es el derecho que permite el ejercicio de los demás derechos[77].

Contemporáneamente se entiende que el acceso no puede presuponerse solo como un principio formal de igualdad legal de las partes para recurrir a un tribunal. Es necesario comprenderlo como un factor que requiere facilitar a la persona las condiciones fácticas que le permitan conocer y defender sus derechos y superar las barreras que se ha reconocido que existen (económicas, geográficas, lingüísticas, culturales, étnicas, entre otras), así como las especiales circunstancias de vulnerabilidad de la persona, como su condición de género, pertenencia a alguna población indígena, discapacidad, NNA, así como personas adultas mayores, migrantes, personas privadas de libertad, personas en pobreza económica, entre otras.

---

76. Definición extraída de la declaración de la VII Cumbre Iberoamericana de Presidentes de Cortes Supremas y Tribunales Supremos de Justicia, de Cancún, noviembre de 2002. Ver: http://anterior.cumbrejudicial.org/c/document_library/get_file?folderId=24801&name=DLFE-1012.pdf

77. CAPPELLETTI, Mauro y Bryant GARTH. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos.* México, Ed. FCE, 1996, p. 13.

Se trata de elementos de equidad que busca que los derechos no solo sean un *trozo de papel*, sino que tengan un contenido efectivo y real, dado el carácter técnico del derecho y la estructura compleja del sistema de justicia. Por ello, la gama de acciones para el acceso a la justicia es múltiple y va desde la necesaria alfabetización jurídica de las personas para que, precisamente, puedan conocer sus derechos, hasta la eliminación de todas las barreras existentes que impiden o dificultan el acceso de la persona a la justicia, teniéndose en cuenta de modo especial a los grupos vulnerables.

El acceso a la justicia está reconocido en instrumentos internacionales como la Convención Americana de Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que establecen el derecho de toda persona a recursos accesibles y eficaces en caso de que sus derechos hayan sido violados, los cuales tienen que tener en cuenta, además, la vulnerabilidad especial de ciertos colectivos. Además, implica el derecho a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia y a un juicio imparcial, todos elementos fundamentales de la protección de los derechos humanos.

La Convención Americana de Derechos Humanos señala como garantía judicial el derecho de la persona imputada a la defensa y a ser asistido por un defensor proporcionado por el Estado. El Pacto de Derechos Civiles y Políticos aborda explícitamente la asistencia letrada en el proceso penal; no obstante, el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas ha recomendado a los Estados proporcionar asistencia letrada gratuita también en otros casos. En similar sentido se ha pronunciado la Relator*ía* Especial sobre Independencia de Jueces y Abogados, que ha señalado que el concepto de acceso a la justicia debe ser lo más amplio posible, debiendo incluir no solo procesos penales, sino cualquier procedimiento judicial o extrajudicial en donde se determinen derechos y obligaciones[78].

El CEDAW estableció algunos componentes esenciales para asegurar el acceso a la justicia, puntualizando que debe ser ilimitado para reclamar derechos, con tribunales accesibles en todo el Estado, con unidades jurisdiccionales seguras y físicamente accesibles, que actúen con eficacia, independencia e imparcialidad y de manera oportuna[79].

También deben destacarse los estándares de justicia y derechos humanos de la CIDH, que en diversos informes como *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales,* de 2007, ha señalado que es obligación de los Estados no solo no impedir el acceso a las personas a los recursos de defensa, sino desarrollar acciones afirmativas para que todas las personas puedan acceder a la justicia, removiendo todos los obstáculos normativos, sociales o económicos que impiden o limitan dicho acceso[80].

78. Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, sobre la asistencia jurídica, A/HRC/23/43, 15 de marzo de 2013, párr. 27.
79. Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observación General 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia*. 2015, CEDAW/C/GC/33. 37.
80. CIDH. *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4. 7 septiembre 2007, párr. 6.

En este mismo informe, la CIDH precisa que el artículo 8.1 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que se refiere a la vigencia del debido proceso legal donde se ubica el derecho de defensa, señala que debe entenderse la defensa "… en todo proceso en que esté en juego la determinación del contenido y alcance de los derechos humanos, sin importar la materia de la que se trate"[81]. Es decir, para los estándares internacionales, la defensa no solo se aplica para el ámbito penal.

También la CIDH en el informe el *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas,* de 2007, plantea consideraciones de especial incidencia de los Estados para tener una respuesta judicial efectiva frente a actos de violencia contra las mujeres con el objeto de investigar, sancionar y reparar estos actos, y prevenir de esta manera la impunidad, siendo la defensa uno de los elementos que debe ponerse a disposición para ello[82].

En materia migratoria y de refugio, es importante citar el informe de 2016 de la CIDH sobre *Movilidad humana, estándares interamericanos*; el informe sobre *Refugiados y migrantes en Estados Unidos: familias y niños no acompañados,* del año 2015; así como el informe sobre *Derechos humanos de los migrantes y otras personas en el contexto de la movilidad humana en México,* de 2013, y la lista de informes por país que emite la Relatoría sobre Derechos de los Migrantes, como el reciente informe sobre *Migraciones forzadas de personas nicaragüenses en Costa Rica,* de 2019[83].

Por su lado, la Corte IDH ha emitido diversos pronunciamientos sobre el acceso a la justicia, como el caso *Ximenes Lopes vs. Brasil,* donde planteó que toda persona que se encuentre en una situación de vulnerabilidad es titular de una protección especial, señalando que "… no basta que los Estados se abstengan de violar los derechos, sino que es imperativa la adopción de medidas positivas determinables en función de las particulares necesidades de protección del sujeto de derecho, ya sea por su condición personal o por la situación específica en que se encuentre"[84].

En el caso *Vélez Loor vs. Panamá,* de noviembre de 2010, la Corte IDH imputó responsabilidad al Estado en un caso en donde se discutió la detención de un migrante en condiciones de irregularidad, considerando que si bien los Estados tienen la facultad de controlar y regular el ingreso y permanencia de personas extranjeras en su territorio, "imponer una medida punitiva al migrante que reingrese de manera irregular al país tras una orden de deportación previa no constituye una finalidad legítima de acuerdo a la Convención". La Corte consideró que "la detención de personas por incumplimiento de las leyes migratorias nunca debe ser con fines punitivos, las medidas privativas de libertad solo deberán ser utilizadas cuando fuere necesario y proporcionado

81. *Ibidem*, párr. 180.
82. CIDH. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas*. OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 de enero de 2007. Ver: https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%20020507.pdf
83. Los informes de la CIDH pueden verse en: http://www.oas.org/es/cidh/migrantes/informes/tematicos.asp
84. Caso *Ximenes Lopes vs. Brasil.* Sentencia de 4 de julio de 2006, párr. 103.

en el caso en concreto a los fines de asegurar la comparecencia de la persona al proceso migratorio o garantizar la aplicación de una orden de deportación"[85].

El párrafo 152 del caso *V*élez Loor *vs. Panamá* señala que los extranjeros detenidos "experimentan una condición de particular vulnerabilidad", debiendo asegurarse de que la persona extranjera detenida "disfrute de un verdadero acceso a la justicia, se beneficie de un debido proceso legal en condiciones de igualdad con quienes no afrontan esas desventajas y goce de condiciones de detención compatibles con el respeto debido a la dignidad de las personas. Para alcanzar sus objetivos, el proceso debe reconocer y resolver los factores de desigualdad real de quienes son llevados ante la justicia".

En el caso *Familia Pacheco Tineo vs. Bolivia,* de agosto de 2014, la Corte señaló que las personas solicitantes de asilo deben tener acceso a procedimientos idóneos para la determinación de tal condición que permitan el examen de su solicitud, estableciéndose como obligación de los Estados "garantizarse al solicitante las facilidades necesarias, incluyendo los servicios de un intérprete competente, así como, en su caso, el acceso a asesoría y representación legal, para someter su solicitud ante las autoridades"[86].

En el caso de las *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana,* de agosto de 2014, la Corte IDH se pronunció sobre situaciones de expulsiones de haitianos y dominicanos de origen haitiano y casos de no reconocimiento de nacionalidad y apatridia, condenando el hecho y señalando que debe ajustarse la legislación interna e incluso la propia Constitución de República Dominicana a los estándares internacionales de protección de derechos humanos[87].

Además, la Corte Interamericana reconoce el acceso a la justicia y espacios de protección especial para ciertos colectivos como los indígenas, personas con discapacidad, niños y niñas, migrantes y ha señalado expresamente, para el caso de estos últimos, que se les debe brindar asistencia legal. Así lo estableció en la Opinión Consultiva 18/03, sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, donde señaló que el debido proceso es un elemento consustancial que debe aplicarse sin discriminación alguna, buscando que "… las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier […] acto del Estado que pueda afectarlos". Precisa en este punto que se debe aplicar frente a cualquier actuación u omisión de los órganos estatales dentro de un proceso, sea administrativo-sancionatorio o jurisdiccional[88].

---

85. Caso *Vélez Loor vs. Panamá*. Sentencia de 23 de noviembre de 2010, párr. 171. Ver: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_218_esp2.pdf

86. Caso *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia*. 25 de noviembre de 2013. Ver: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_272_esp.pdf. Es interesante anotar que este caso fue promovido por los defensores públicos interamericanos Roberto Tadeu Vaz Curvo (Brasil) y Gustavo Zapata Báez (Paraguay).

87. Caso *Personas dominicanas y haitianas expulsadas vs. República Dominicana*, de 28 de agosto de 2014. Ver: http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_282_esp.pdf

88. Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos, sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados, párrs. 122-124. Ver en: https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf. Esta apreciación fue posteriormente aplicada en el caso *Vélez Loor vs. Panamá*.

En relación con la institución del asilo, la Corte IDH se pronunció en agosto de 2016 mediante la Opinión Consultiva 25/18 a petición de Ecuador, concluyendo que es un derecho humano "buscar y recibir protección internacional en territorio extranjero, incluyendo con esta expresión el estatuto de refugiado"[89].

La Relatoría Especial sobre los Derechos Humanos de los Migrantes de las Naciones Unidas elaboró un informe sobre el acceso a la justicia de las personas migrantes, planteando la importancia acerca del derecho a la información e interpretación, la asistencia jurídica y representación legal, la asistencia consular y el acceso a recursos y reparación. El estudio recomienda que los Estados garanticen el acceso efectivo a la justicia[90].

En relación con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, de diciembre de 2018, que, aunque no es vinculante y algunos países de la región no lo han admitido, prevé algunos mecanismos de control para monitorear la implementación de los 23 objetivos con que cuenta, reconociendo el acceso a la justicia como un elemento fundamental para todos los aspectos de la gobernanza migratoria. De hecho, contiene algunos objetivos relacionados con el acceso a la justicia (ver tabla)[91].

Objetivos relacionados al acceso a la justicia del Pacto Mundial
Objetivo 3 d) Proporcionar a los migrantes recién llegados amplia información y orientación jurídica sobre sus derechos y obligaciones, que sea específica para ellos, tenga en cuenta la perspectiva de género e infantil y sea accesible, por ejemplo, sobre el cumplimiento de las leyes nacionales y locales, la obtención de permisos de trabajo y residencia, la modificación del estatus, el registro ante las autoridades, el acceso a la justicia para denunciar violaciones de sus derechos y el acceso a los servicios básicos.
Objetivo 7 c) Elaborar políticas migratorias con perspectiva de género para responder a las necesidades y vulnerabilidades particulares de las mujeres, las niñas y los niños migrantes, por ejemplo, mediante asistencia, atención sanitaria y servicios de asesoramiento psicológico y de otro tipo, y acceso a la justicia y a vías de recurso eficaces, especialmente en los casos de violencia, abusos y explotación sexuales y por razón de género.
Objetivo 13 d) Proporcionar acceso a la justicia en los países de tránsito y destino a todos los migrantes que sean o puedan ser detenidos, incluso facilitando el acceso gratuito o asequible al asesoramiento y la asistencia jurídica de un abogado cualificado e independiente, así como el acceso a la información y el derecho a que se revise periódicamente la orden de detención.

Un instrumento de *soft law* que precisa de manera clara la relevancia del acceso a la justicia para ciertos colectivos en condición de vulnerabilidad son las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, aprobada en la XIV Cumbre Judicial Iberoamericana en marzo de 2008 y actualizadas en el 2018[92].

89. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Opinión Consultiva OC-25/18, de 30 de mayo de 2018, Ver: https://www.corteidh.or.cr/docs/opiniones/seriea_25_esp.pdf.
90. Relator especial sobre los derechos humanos de los migrantes. Derechos humanos de los migrantes. A/73/178. 26 de julio de 2018. Ver: https://www.ohchr.org/Documents/Issues/SRMigrants/A_73_178_SP.pdf
91. Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular. Marruecos, diciembre de 2018. Ver: https://refugeesmigrants.un.org/sites/default/files/180711_final_draft_0.pdf
92. Las 100 Reglas han sido actualizadas recientemente durante la XIX Cumbre Judicial Iberoamericana realizada en Quito en abril de 2018. Su texto puede verse en: https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/reglas-de-brasilia-sobre-acceso-a-la-justicia-de-las-personas-en-condicion-de-vulnerabilidad/

Las 100 Reglas de Brasilia recomiendan la elaboración de políticas públicas que garanticen el acceso a la justicia de estos colectivos en condición de vulnerabilidad y que los servidores del sistema de justicia brinden un trato digno, adecuando el servicio a sus circunstancias singulares. Plantean priorizar actuaciones para facilitar el acceso a la justicia de aquellas personas que se encuentren en situación de mayor vulnerabilidad, definiendo esta condición como aquella que se da "… cuando su capacidad para prevenir, resistir o sobreponerse a un impacto que les sitúe en situación de riesgo no está desarrollada o se encuentra limitada por circunstancias diversas, para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico".

Las reglas consideran que la condición de vulnerabilidad se aplica:

> *"… a aquellas personas que, por razón de su edad, género, orientación sexual e identidad de género, estado físico o mental, o por circunstancias sociales, económicas, étnicas y/o culturales, o relacionadas con sus creencias y/o prácticas religiosas, o la ausencia de estas, encuentran especiales dificultades para ejercitar con plenitud ante el sistema de justicia los derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico".*

Precisa que son causas de vulnerabilidad, entre otras: "… la edad, la discapacidad, la pertenencia a comunidades indígenas, a otras diversidades étnicas-culturales, entre ellas las personas afrodescendientes, así como la victimización, la migración, la condición de refugio y el desplazamiento interno, la pobreza, el género, la orientación sexual e identidad de género y la privación de libertad".

100 Reglas de Brasilia / Migrante como grupo en condición de vulnerabilidad (reglas 13 y 14)

Migración y desplazamiento interno

(13) El desplazamiento de una persona fuera del territorio del Estado de su nacionalidad puede constituir una causa de vulnerabilidad, especialmente para aquellas personas en condición migratoria irregular. Se considera persona trabajadora migrante a quien vaya a realizar, realice o haya realizado una actividad remunerada en un Estado del que no es nacional. La condición migratoria de una persona no puede ser un obstáculo en el acceso a la justicia para la defensa de sus derechos. Asimismo, se reconocerá una protección especial a las personas beneficiarias del estatuto de refugiado conforme a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, así como a las solicitantes de asilo.
(14) También pueden encontrarse en condición de vulnerabilidad quienes han tenido que desplazarse internamente sin cruzar una frontera estatal internacionalmente reconocida. Comprende a personas o grupos de personas que se ven forzadas u obligadas a escapar, huir de su hogar o lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos; asimismo, de situaciones de riesgo, provocadas por catástrofes naturales, cambio climático o por el propio ser humano, en cuyo caso se denominan personas damnificadas.

Las 100 Reglas de Brasilia enfatizan la importancia de la asistencia legal en relación con el asesoramiento para la efectividad de los derechos de las personas en condición de vulnerabilidad, "… ante todas las jurisdicciones y en todas las instancias judiciales", en condiciones de gratuidad (regla 29).

De igual modo, recoge el derecho al intérprete, que debe ser aplicable también a las personas con limitaciones auditivas o de expresión oral (regla 32). En el caso de las víctimas, se promueve una serie de principios, como recibir información desde el primer contacto con las autoridades y funcionarios, medidas de asistencia y apoyo disponibles —sean médicas, psicológicas o materiales—, derecho a denunciar y obtener asesoramiento y defensa jurídica gratuitamente, solicitar y obtener medidas de protección, entre otras medidas, garantizándose mecanismos de prevención para evitar la revictimización (regla 56).

Respecto a las personas con discapacidad, las 100 Reglas señalan que se les debe facilitar el acceso (regla 77). En los actos judiciales en los que intervengan NNA, estos deben ser realizados en espacios amigables, incluyéndose la posibilidad de que puedan ser escuchados sin estar presentes en la sala mediante la utilización de tecnologías de la comunicación (regla 78). Para los integrantes de comunidades indígenas y afrodescendientes se señala que debe respetarse su dignidad, cosmovisión, costumbres y tradiciones culturales (regla 79).

Por otro lado, la Organización de las Naciones Unidas, en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, plantea entre las metas asociadas diversos objetivos que tienen incidencia en materia de acceso a la justicia y la migración, que son necesarios tener en cuenta[93], como los siguientes:

- Proteger los derechos laborales y promover un entorno de trabajo seguro y sin riesgos para todos los trabajadores, incluidos los trabajadores migrantes, en particular las mujeres migrantes y las personas con empleos precarios (meta 8.8).
- Facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas, incluso mediante la aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas (meta 10.7).
- De aquí a 2030, reducir a menos del 3% los costos de transacción de las remesas de los migrantes y eliminar los corredores de remesas con un costo superior al 5% (meta 10.c).
- De aquí a 2020, mejorar el apoyo a la creación de capacidad prestado a los países en desarrollo, incluidos los países menos adelantados y los pequeños Estados insulares en desarrollo, para aumentar significativamente la disponibilidad de datos oportunos, fiables y de gran calidad desglosados por ingresos, sexo, edad, raza, origen étnico, estatus migratorio, discapacidad, ubicación geográfica y otras características pertinentes en los contextos nacionales (meta 17.18).
- Promover el estado de derecho en los planos nacional e internacional y garantizar la igualdad de acceso a la justicia para todos (meta 16.3).

93. Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Ver: https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/. Última visita: 9 de marzo de 2020.

Destaca en este rápido recuento los *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal*, de la UNODC, que, aunque tiene incidencia en materia penal, es un aporte importante para la defensa de extranjeros y migrantes imputados en delitos y aun para quienes son víctimas de hechos ilícitos. Enfatiza la importancia, precisamente, de adoptar medidas especiales para asegurar un acceso real a la asistencia jurídica a las mujeres, los niños y los grupos con necesidades especiales, entre los cuales identifica a los migrantes y extranjeros[94].

3.1. Acceso a la justicia para personas en contexto de movilidad humana

El acceso a la justicia es un derecho reconocido a las personas en contexto de movilidad humana, independientemente de su situación regular o irregular. Es un derecho que debe ser tratado bajo el principio de igualdad y no discriminación hacia todas las personas, conforme al artículo 24 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que estipula que todas las personas son iguales ante la ley, así como a las Constituciones de los Estados, que reconocen este principio-derecho.

El reconocimiento de los derechos de migrantes y refugiados es un elemento central en las modernas normativas migratorias de la región que están siguiendo los estándares internacionales de derechos humanos. Por ejemplo, el artículo 2 de la Ley de Movilidad Humana de Ecuador de 2017 estipula una norma bastante completa al señalar que:

> *"Todas las personas en movilidad humana que se encuentren en territorio ecuatoriano gozan de los derechos reconocidos en la Constitución, instrumentos internacionales ratificados por el Ecuador y la ley. Ninguna persona será discriminada por su condición migratoria, origen nacional, sexo, género, orientación sexual u otra condición social, económica o cultural. El Estado propenderá la eliminación de distinciones innecesarias en razón de la nacionalidad o la condición migratoria de las personas, particularmente aquellas establecidas en normas o políticas públicas nacionales y locales…".*

La reciente Ley de Migración de Brasil de 2017 también reconoce como principio y directriz la "universalidade, indivisibilidade e interdependência dos direitos humanos", puntualizando el "repúdio e prevenção à xenofobia, ao racismo e a quaisquer formas de discriminação"[95].

---

94. UNODC. *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal.* New York, 2013. Ver: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86673_ebook-Spanish.pdf

95. La norma se refiere a los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos y rechazo y prevención de la xenofobia, racismo y cualquier forma de discriminación.

La nueva Ley Nacional de Migraciones de Argentina (Ley 25871) estipula el derecho a la migración como esencial e inalienable de la persona, el mismo que es garantizado por el Estado (artículo 4). De igual forma señala que "el Estado asegurará las condiciones que garanticen una efectiva igualdad de trato a fin de que los extranjeros puedan gozar de sus derechos y cumplir con sus obligaciones, siempre que satisfagan las condiciones establecidas para su ingreso y permanencia, de acuerdo con las leyes vigentes". En clave de derechos, la norma argentina estipula que no es requisito la residencia legal para el reconocimiento, ejercicio y acceso a los derechos de las personas migrantes.

Normas similares existen en casi todos los países analizados para este diagnóstico, lo que constituye la base del reconocimiento de derechos de los migrantes, refugiados y extranjeros, que podrían ser reivindicados ante instancias administrativas y judiciales. Debe precisarse que, en general, las normas no exigen una condición documentaria regular del migrante o refugiado para que se puedan respetar sus derechos, por entenderse que la persona tiene derechos por su condición humana y no por su situación migratoria. Esta es una premisa básica que, desafortunadamente, no se tiene en cuenta en la práctica en todos los países, como el caso de Perú, donde la situación de irregularidad migratoria genera exclusión en los servicios de salud pública[96].

Es importante mencionar que recibir un trato diferenciado por la nacionalidad de la persona o, más aún, por su condición migratoria es un acto de discriminación que quiebra el principio-derecho a la igualdad. Por ello, se considera que los servicios de defensa jurídica pueden —y deben— ser sensibles a este tipo de situaciones, para efectos que, desde el sistema de justicia, se puedan modificar escenarios de discriminación o afectación de derechos a colectivos de personas, generando cambios en la Administración estatal que vulneran esos derechos. De hecho, esto ya ocurre en varios países donde las defensorías públicas están promoviendo casos de interés público mediante litigio estratégico, como el caso de Ecuador donde la Defensa Pública ha litigado en varios casos en materia de salud, destacando la defensa que se proporcionó a una migrante, a quien el sistema público de salud negó una intervención quirúrgica de trasplante de córnea a riesgo de perder la visión; lográndose que se le brindara atención, abriendo así un camino para otros migrantes, refugiados y extranjeros. También se observa este tipo de buenas prácticas en Argentina, Brasil, Colombia y México.

Los actos de discriminación y vulneración de derechos son m, como son los ionesicas están aulo del COVID y migracion (Europa y AL) en este tema antes de mecionar las legislaciones nacionaás graves en casos de colectivos que se encuentran en condición

96. La exclusión en los servicios de salud pública es para el acceso al Seguro Integral de Salud (SIS), que es un programa del Gobierno para asegurar a toda la población "residente", lo que excluye a las personas en condición de irregularidad. Frente a una situación de emergencia o urgencia, léase un accidente, el extranjero será atendido, pero deberá pagar los costos del servicio. La excepción son las mujeres gestantes y los niños hasta 5 años que tienen cobertura y pueden ser atendidos gratuitamente. También si la persona se encuentra en condición de pobreza en donde se le puede otorgar un estatus de vulnerabilidad por la Superintendencia Nacional de Migraciones, previa verificación de su condición vulnerable.

de vulnerabilidad, como son los migrantes y refugiados, pues tienen dificultades mayores que otros colectivos. Incluso podemos estar en situaciones de vulneración multicausal —discriminación interseccional—, como lo reconoce la Corte IDH, que señala que las personas en contextos de movilidad humana frecuentemente son víctimas de discriminación por su origen, por ser extranjeros, por su situación migratoria, pero también "… en razón de factores tales como su edad, género, orientación sexual, identidad de género, pertenencia étnico-racial, condición de discapacidad, situación de pobreza o pobreza extrema, entre otras […]"[97]. Al sumarse la condición de migrante con estos otros factores estamos ante escenarios de mayor discriminación.

Se pueden apreciar circunstancias de mayor vulnerabilidad en el caso de los migrantes haitianos en diversos países de Sudamérica, principalmente Brasil, Chile y Ecuador, que además de no hablar español son, en un porcentaje importante, mujeres. Existen situaciones de mayor vulneración también en los casos de mujeres venezolanas, muchas de ellas pobres y gestantes; o el caso de NNA no acompañados. La situación de muchas personas con enfermedades graves como el VIH o adultos mayores que requieren especial atención genera también mayor vulnerabilidad. Mención especial merecen las personas privadas de libertad, que afrontan serios problemas por las condiciones generalizadas de hacinamiento y carencias existentes en los centros penitenciarios de toda la región.

La situación de las mujeres migrantes ha tenido un tratamiento especial en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, *Convención Belem do Pará*, en cuyo artículo 9 se señala que existe una situación particular de vulnerabilidad respecto a la violencia que pueda sufrir la mujer en razón de su condición de migrante, refugiada o desplazada.

A su vez, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha desarrollado algunas de las garantías específicas que deben ser aplicadas respecto de las personas migrantes y extranjeras en cuanto al acceso a la justicia, tanto en procedimientos judiciales como administrativos en los que se vean afectados sus derechos fundamentales. Entre estas garantías destacan el derecho a un juez, jueza o autoridad administrativa responsable e imparcial; el derecho a la defensa; el derecho a la información, traducción e interpretación de los procedimientos en una lengua que entienda la persona migrante y refugiada; el derecho a la representación legal; el derecho a la revisión judicial, y acceso a las autoridades consulares[98].

97. Corte IDH, caso *González Lluy* y otros casos. Ecuador, sentencia de 1 de septiembre de 2015, párr. 290.
98. Opinión Consultiva OC-18/03, de 17 de septiembre de 2003, Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados.

Además, el acceso a la justicia para migrantes tiene otros principios y derechos enfocados en su especial condición de vulnerabilidad[99], con arreglo a los cuales debe garantizárseles, en especial el derecho a la información, asistencia legal y defensa pública; el derecho a intérprete y traductor, y el derecho a la asistencia consular.

3.2. Necesidades jurídicas de personas en contexto de movilidad humana

Como dijimos, los migrantes, refugiados y extranjeros tienen los mismos derechos que los nacionales. Ese es el principio general, pero obviamente esto puede estar sujeto a ciertos requerimientos particulares, por su condición documentaria regular o irregular, que puede marcar la diferencia.

Naturalmente una de las primeras necesidades jurídicas de los migrantes y refugiados es la regularización documental; es decir, el acceso a obtener una condición o estatus jurídico que le permita ejercer plenamente sus derechos, sin restricción alguna. Es la base *del contrato migratorio* que reconoce al migrante y refugiado su condición, con derechos y deberes, pues es obvio que si no se cuenta con la documentación necesaria, las personas se encontrarán en una situación de precariedad para el ejercicio de sus derechos, como el acceso a justicia, salud, educación y uno que es muy recurrente, la libertad de tránsito, pues si el migrante no tiene una condición regular, no podrá salir del país a riesgo de no poder reingresar.

La libertad de tránsito es un derecho muy importante que es sentido de manera muy gravosa por quienes se encuentran en un país en condiciones de irregularidad documental, pues le afecta de manera grave pese a tener muchos años en el país de acogida, y pese a tener arraigo familiar, laboral, social y económico. Tiene elementos prácticos en términos de movilidad personal, pues un migrante irregular puede tener restricciones para utilizar sistemas de transporte aéreo o terrestre y podría denegársele la obtención de una licencia de conducir. Pero la peor es la de no poder salir del país.

La falta de documentación tiene aristas diversas como no poder trabajar legalmente, lo que sucede usualmente en todos los países condenando al migrante a la informalidad y a no contar con ningún mecanismo de protección social; puede también ser una condicionante para la explotación laboral o el trabajo esclavo. En algunos países como Ecuador incluso la irregularidad es una infracción administrativa que puede tener consecuencias adicionales, como imponerse una multa por realizar actividades económicas si no se cuenta con la visa correspondiente.

99. Tomados referencialmente de MIGUEL JUAN, Carmen y Macarena RODRÍGUEZ ATERO. *Protocolo para el acceso a la justicia de personas migrantes en Chile.* Ed. Herramientas EUROsociAL Cohesión Social en la Práctica, 17/2019, p. 35.

El migrante y refugiado debiera poder acceder a los servicios educativos y de salud, tanto públicos como privados, en condiciones de igualdad, independientemente de su situación migratoria.

Una cuestión relevante es el acceso a los registros civiles por parte de los migrantes y refugiados, pues independientemente de su situación migratoria, tienen el derecho a realizar actos sobre su estado civil y la expedición de las actas relativas al nacimiento, reconocimiento de hijos, matrimonio, divorcio y muerte. Sobre este punto, se han producido situaciones de apatridia en la región, donde los hijos de padres venezolanos adolescentes (menores de edad) nacidos en los países de acogida no han podido ser inscritos, debido a que no tienen a sus padres que los representen ante la autoridad de inscripción. Se han referido casos de este tipo en Perú, Ecuador y Colombia, partiendo del hecho de que, en general, no es un problema de acceso al registro, sino de la legislación, que obliga a la representación legal en estas situaciones, lo que requiere el inicio de acciones legales que resuelva un juez, o adaptar las legislaciones a estas nuevas circunstancias.

En el caso de Colombia, este asunto comprendió a un importante número de personas, pues la legislación nacional impedía registrar el nacimiento como colombiano a los nacidos dentro de su territorio si alguno de los padres no contaba con residencia en el país. La propia Constitución contempla esta exigencia al señalar que la inscripción como colombiano procede en el caso de hijos de extranjeros, si al menos alguno de sus padres es residente en el país.

Por esta razón, el Gobierno colombiano expidió la Resolución 8470 de 2019, que facultó temporalmente a inscribir en los registros civiles a los niños y niñas que hayan nacido en Colombia, pero que sean hijos de padres venezolanos y presenten como documento antecedente el certificado de nacido vivo. Esta norma es aplicable a los nacidos desde el 1 de enero de 2015 y se extiende hasta 2021. La medida ha beneficiado hasta la fecha a más de 24.000 niños[100].

En este punto es interesante anotar que la Corte IDH ha fijado ciertos estándares sobre la apatridia en el caso de las niñas *Yean y Bosico vs. República Dominicana*, relativo a la negación de la emisión de las actas de nacimiento a favor las niñas de Dilcia Oliven Yean y Violeta Bosico Cofi, considerando que es un acto de discriminación que generó afectación a los derechos humanos de las solicitantes, señalando que los Estados, al regular los mecanismos de otorgamiento de la nacionalidad, deben abstenerse de producir regulaciones discriminatorias o que tengan efectos discriminatorios en los diferentes grupos de una población en el momento de ejercer sus derechos[101].

100. Sobre el particular ver: https://id.presidencia.gov.co/Paginas/prensa/2019/190805-Estado-colombiano-nacionalidad-ninos-nacidos-Colombia-hijos-migrantes-venezolanos-proteger-sus-derechos.aspx

101. PALACIOS SANABRIA, María Teresa. Los derechos de los extranjeros como límite a la soberanía de los Estados. En: *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional,* 23. Bogotá, 2013, p. 344. El fallo que cita la autora es Yean y Bosico vs. República Dominicana, sentencia de excepciones preliminares. Fondo, reparaciones y costas. 8 de septiembre de 2005. Serie C-130.

Al margen de la condición migratoria, como ya hemos afirmado, todas las personas tienen derecho al acceso a la justicia, lo que implica contar con asistencia legal o asesoramiento jurídico para la orientación e información sobre sus derechos, obligaciones y requisitos legales de admisión, permanencia o salida y, en general, sobre cualquier necesidad jurídica en el ámbito administrativo o jurisdiccional, así como representación ante cualquier investigación, procedimiento administrativo, no solo en el ámbito penal. De igual forma, se tiene en cuenta el derecho a un debido proceso y a todas las garantías judiciales previstas en la Convención Americana de Derechos Humanos y a los estándares ya mencionados, lo que incluye derecho a la defensa y, en caso necesitarlo, a un traductor o intérprete en caso de que no hable español o tenga alguna discapacidad.

En el caso de requerirse protección internacional, es necesario brindarle asesoramiento y orientación sobre los requisitos y sobre cómo seguir el procedimiento ante la autoridad competente, incluyendo la posibilidad de impugnar la decisión administrativa contraria. De igual forma, es importante considerar un criterio básico de la protección internacional en estos casos, como es el principio de no devolución al país de origen.

En este punto es preciso advertir que en las misiones realizadas a los países para la elaboración de este diagnóstico, se ha recogido la necesidad de capacitación en aspectos migratorios y de refugio a los operadores jurídicos, tanto en el caso de las defensorías públicas, como del resto de instituciones del sistema de justicia. Según diversas entrevistas realizadas para este estudio, el desconocimiento de la normativa internacional y nacional sobre refugio y derecho migratorio puede derivar en errores que afecten significativamente derechos fundamentales de los migrantes y refugiados.

El respeto a la identidad y a la diversidad étnica y cultural de migrantes y refugiados es un derecho humano —y una necesidad— que debe ser garantizado. Así lo expresa, por ejemplo, la Política Nacional de Migraciones del Paraguay que, en su sección de principios, señala la importancia del respeto a la diversidad cultural, al disponer que "… la política migratoria reconoce como patrimonio nacional a las diversas culturas y lenguas que conviven en el territorio paraguayo, en particular a los pueblos indígenas representados por sus diversas etnias y lenguas"[102].

En el ámbito penal es fundamental que el Estado brinde a las personas migrantes y extranjeros representación legal o servicios de defensa, que les permita afrontar no solo el proceso judicial que determine la existencia o no de responsabilidad penal, sino además la representación para verificar las condiciones de detención o privación de libertad y la aplicación de la legislación de ejecución penal y de los beneficios penitenciarios, como la semilibertad o libertad condicional. Es recomendable en este caso que los defensores públicos tengan una adecuada formación en materia migratoria,

102. La Política Nacional Migratoria de Paraguay fue aprobada en noviembre de 2015 por Decreto 4483. La cita corresponde al principio h). Ver: http://www.migraciones.gov.py/index.php/politica-migratoria

para identificar situaciones que pueden ser lesivas de sus derechos, como sucede en Chile a través de la defensa especializada, que ejercen los defensores públicos en los casos de migrantes que salen de prisión o de quienes aceptan la responsabilidad penal en salidas alternativas, a quienes se defiende para evitar la expulsión en caso de que tengan arraigo en el país.

En el ámbito laboral, es importante que se atienda a las especiales circunstancias de explotación laboral o trabajo esclavo, que puede darse en el caso de los migrantes y refugiados, evidenciándose que existen situaciones delicadas sobre esta materia fundamentalmente en casos de personas en condición irregular. En estos casos es necesario brindar la protección adecuada, siguiendo las normas internacionales y, en particular, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de las Naciones Unidas (1990)[103] y otros de la OIT[104].

Obviamente la prohibición de tortura y penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes, que incluyen los sufrimientos psicológicos, es aplicable a los migrantes y refugiados, debiendo hacerse esta mención debido a que estas personas pueden ser objeto de medidas de detención en caso de que cometan algún delito, pero también puede ocurrir la llamada eufemísticamente *retención*, que implica una detención real que es considerada una puesta a disposición de las personas en contexto de movilidad a la autoridad migratoria con fines de expulsión o deportación[105]. Es un concepto aún poco tratado por los especialistas y por los sistemas de justicia en la región y que requiere atención, pues en muchos casos estamos frente a actos lesivos de los derechos humanos, con escaso control judicial, básicamente por el desconocimiento existente en los operadores y por la carencia de redes de protección de los migrantes, lo que ha impedido que se dé contenido jurídico a esta situación[106].

La normativa internacional impide la expulsión colectiva de extranjeros, según se desprende de lo establecido en el artículo 13 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al establecer que la expulsión se da en el *caso particular*[107]*;* sobre el particular

103. Ver la referida Convención en: https://www.ohchr.org/sp/professionalinterest/pages/cmw.aspx

104. Para más información puede verse: OIT. *Aplicación de las normas internacionales del trabajo 2016.* Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra, 2016. Ver: https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_448723.pdf

105. Por ejemplo en el caso argentino, el artículo 70 de la Ley 25871 señalaba que cuando se encontraba firme la expulsión de un extranjero, el Ministerio del Interior o la Dirección Nacional de Migraciones solicitarán a la autoridad judicial competente que ordene su retención, mediante resolución fundada. Sin embargo, el DNU 70/2017 modificó dicha norma, ampliando los plazos de vigencia de la retención y pudiendo disponer la expulsión sin que existe firmeza.

106. No obstante, es interesante que un juez federal haya ordenado en abril de 2020 la libertad de cuatro migrantes detenidos en las instalaciones del Instituto Nacional de Migración en Chihuahua, a quienes se les deberá brindar atención médica y otorgar la tarjeta de visitante por razones humanitarias, ante la emergencia sanitaria que enfrenta México por el coronavirus. Ver: https://www.milenio.com/policia/coronavirus-juez-ordena-libertad-4-migrantes-chihuahua

107. "Artículo 13. El extranjero que se halle legalmente en el territorio de un Estado Parte en el presente Pacto solo podrá ser expulsado de él en cumplimiento de una decisión adoptada conforme a la ley; y, a menos que razones imperiosas de seguridad nacional se opongan a ello, se permitirá a tal extranjero exponer las razones que lo asistan en contra de su expulsión, así como someter su caso a revisión ante la autoridad competente o bien ante la persona o personas designadas especialmente por dicha autoridad competente, y hacerse representar con tal fin ante ellas".

el Comité de Derechos Humanos de Naciones Unidas ha señalado que el artículo 13 otorga a cada extranjero este derecho, por lo que no se "… autoriza leyes o decisiones que contemplen expulsiones colectivas o en masa"[108]. La Convención Americana de Derechos Humanos así lo establece expresamente[109] y la Corte IDH lo ha determinado en el célebre caso *Haitianos y dominicanos de origen haitiano en República Dominicana*[110].

En este aspecto destaca el trabajo realizado por la Defensoría Pública de la Unión de Brasil, que puso por delante este principio en una acción de *habeas corpus* presentada frente al intento de expulsión colectiva y que logró no solo detener esto, sino que se establezca su prohibición futura[111].

Una restricción reconocida por el derecho internacional para el caso de expulsiones o deportaciones es el principio de unidad familiar y de interés superior del niño. Sobre el particular, el Comité de Derechos Humanos, en la Observación General 15, ha exhortado a los Estados a abstenerse de cometer injerencias en la vida privada o familiar de los migrantes señalando que: "Los extranjeros no pueden ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio, ni su correspondencia"[112].

3.3. Necesidades jurídicas y avances en instrumentos para migrantes y refugiados: guías, manuales y protocolos

Los migrantes y refugiados tienen una serie de necesidades jurídicas y en este estudio coincidimos con Macarena Rodríguez y Carmen Miguel Juan, quienes plantean que el derecho de acceso a la justicia de estos colectivos requiere tres aspectos básicos: 1) el derecho a la información, asistencia legal y defensa pública; 2) el derecho a un intérprete y traductor, y 3) el derecho a la asistencia consular[113].

En el caso de las personas migrantes y extranjeras existen situaciones críticas de atención vinculadas a las personas privadas de libertad que es importante resaltar. La AIDEF, con el apoyo de EUROsociAL, promovió en 2013 la *Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privadas de libertad,* que es un instrumento que contiene una serie de parámetros conceptuales y de actuación, de carácter general, para las personas en situación de prisión, pero que, además, contempla algunos

108. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación General 15. La situación de los extranjeros con arreglo al pacto.* 27.º Periodo de sesiones (1986). Doc. HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 27 de mayo de 2008, párr. 10.
109. Dice expresamente la CADH el parágrafo 9 del artículo 22: "Es prohibida la expulsión colectiva de extranjeros".
110. CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. Sentencia de 20 de agosto de 2000, párr. 3. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_282_esp.pdf
111. El caso estuvo a cargo de la defensora pública Roberta Alvim, a quien tuvimos ocasión de entrevistar.
112. COMITÉ DE DERECHOS HUMANOS. *Observación general 15. Situación de los extranjeros con arreglo al pacto,* párr. 7.
113. MIGUEL JUAN, Carmen y RODRÍGUEZ ATERO, Macarena. *Protocolo para el acceso a la justicia de personas migrantes en Chile.* Ed. Herramientas EUROsociAL. Cohesión Social en la Práctica, 17/2019, p. 5.

aspectos específicos para migrantes y refugiados que es interesante resaltar[114]. El párrafo 160 estipula que si la persona es detenida en circunstancias que no ha tenido en cuenta las normas migratorias del país, los defensores deben comprobar que dicha detención —que muchas veces se denomina *retención*— no se lleve a cabo con un fin punitivo y que la misma no tenga lugar en un centro penitenciario.

Este punto es interesante, pues, como vimos, en la región se conoce de la existencia de lugares de *retención*, donde el migrante o extranjero suele esperar la expulsión o deportación en casos de comprobarse la condición documentaria irregular de la persona o en los casos en donde tras cumplirse una condena, se acuerda una medida judicial o administrativa de expulsión; en estos supuestos puede ocurrir que la persona sea privada de su libertad. Lo que plantea aquí la guía es que la persona no sea recluida en un centro penitenciario, pero consideramos que sobre este punto se requiere un análisis más profundo sobre la legitimidad y control judicial de la detención en estos casos.

Asimismo, en los casos de privación de la libertad, la guía señala que los defensores deben impulsar la adopción de medidas tendentes a facilitar y promover el contacto de los migrantes con sus familias en el país de origen y facilitar contactos con las autoridades consulares. De igual forma, cuando la persona migrante privada de libertad no hable el idioma nativo del lugar de detención, la guía señala que deberían ser los propios defensores quienes gestionen de forma oportuna servicios de interpretación gratuita, con el fin de facilitar la comunicación con su defensor y con las autoridades[115].

En el punto de los servicios de traducción o interpretación en la región, no existe un estándar en la materia, pues los mismos suelen no ser brindados desde las defensorías públicas, existiendo situaciones muy diversas en función de los recursos disponibles; no obstante, es importante resaltar los esfuerzos que se realizan desde la Defensoría Penal Pública de Chile con el *creole*, para la atención a los migrantes haitianos y el caso de la Defensoría Pública de la Unión de Brasil, que cuenta con el *núcleo de traducción*, vinculado a la Oficina de Asesoría Internacional, que brinda servicios de traducción de documentos relacionados a los procesos de asistencia jurídica internacional y que cuenta con un banco de intérpretes de la Universidad de Brasilia, operando esto mediante un acuerdo.

Por otro lado, como vimos, las mujeres constituyen un grupo de especial vulnerabilidad según las 100 Reglas de Brasilia. Lo son más cuando están en contexto de movilidad y, más todavía, cuando están privadas de libertad. La casuística regional revela que un

114. Párrs. 160 a 165. AIDEF. *Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privadas de libertad* y *Memoria explicativa.* Documento de Trabajo 3, Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2013, p. 38. https://www.defensapublica.gob.do/wp-content/uploads/2014/12/Gua-Regional-de-Atencin-a-PPL.pdf

115. AIDEF. *Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privadas de libertad* y *Memoria explicativa.* Documento de Trabajo 3, Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2013. p. 38. https://www.defensapublica.gob.do/wp-content/uploads/2014/12/Gua-Regional-de-Atencin-a-PPL.pdf

gran número de mujeres están encarceladas por delitos vinculados al tráfico menor de drogas, siendo utilizadas por organizaciones criminales, mientras otro gran número lo son por delitos contra el patrimonio, asociados a su condición de pobreza, tal como lo han señalado diversos informes y resoluciones de la OEA, sobre la cuestión de las drogas en las Américas[116].

La acumulación de todos estos factores de vulnerabilidad en el caso de las mujeres, a los que a menudo se suman otros como ser indígena, gestante o persona con discapacidad, incrementa aún más las dificultades para el acceso a la justicia de las mujeres privadas de libertad y compromete, como adelantamos, a las defensas públicas en la búsqueda de vías para hacer posible el acceso a la justicia.

En este aspecto, es pertinente tener en cuenta las Reglas de Bangkok[117], un instrumento aprobado en diciembre de 2010, por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas, que contiene una serie de normas para el tratamiento de las mujeres privadas de libertad, siendo muy interesante que la AIDEF, también con la cooperación de EUROsociAL, haya elaborado un *Manual para defensores públicos*, que contiene una serie de recomendaciones para actuar en estos casos[118].

Un aspecto vinculado a las necesidades jurídicas que señala el manual de AIDEF sobre las Reglas de Bangkok es que la estrategia de defensa debe encontrar argumentos y pruebas para demostrar que no es necesaria la prisión preventiva para las mujeres que están defendiendo. Más aún, eso debe enfatizarse con informes sociales en el caso de mujeres madres o gestantes, demostrándose el impacto negativo que el encarcelamiento ocasiona a la madre y a los hijos[119].

El citado manual señala, además, que la defensa debe verificar diversas condiciones como el contacto con sus familias, en especial los hijos, los espacios adecuados para ello y recibir información sobre las instancias u organismos a los que pueden recurrir en caso de necesitar ayuda respecto a este derecho[120].

---

116. La OEA emitió varios informes señalando, entre otros aspectos, la disparidad del problema de las drogas que utiliza a personas vulnerables para el tráfico de drogas, quienes sufren de prisiones desproporcionadas. Afirmó que el 70% de las mujeres en prisión están allí por microtráfico no violento y que vienen de comunidades socialmente marginalizadas y vulnerables y comúnmente son migrantes o provienen de poblaciones indígenas. Ver: OEA. *El problema de las drogas en las Américas.* Secretaría General, 2013, p. 62. http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf

117. Ver: https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/Bangkok_Rules_ESP_24032015.pdf

118. AIDEF. *Manual regional: las Reglas de Bangkok en clave de defensa pública.* Documento de Trabajo 36, Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2015, p. 20. http://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual_Reglas_Bangkok.pdf

119. *Ibidem,* p. 48.

120. *Ibidem,* p. 53. Es interesante que un protocolo hecho con apoyo de EUROsociAL para Perú contempla también estos aspectos. Ver Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. Protocolo para la defensa pública relativo al acceso a la justicia de jóvenes y mujeres extranjeras privados de libertad. Documento de Política, 13. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Guatemala, 2014. http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1415190758-PROTOCOLO_PERU_web.pdf

Los defensores deben asumir la defensa en casos en donde la mujer tome la decisión de iniciar acciones legales por haber padecido algún episodio de violencia de género o de tortura[121]. Es interesante señalar que el manual estipula que las defensorías públicas deben coordinar con las autoridades pertinentes, a efectos que, cuando tengan conocimiento de la imposición de estas sanciones disciplinarias contra las mujeres internas, el hecho sea puesto en conocimiento inmediato de las defensorías públicas, para efectos de la defensa correspondiente[122]. También deben verificar que no se utilicen grilletes, cadenas u otros similares, con las mujeres embarazadas o durante el parto o en el periodo postnatal o durante los exámenes ginecológicos[123].

Un punto importante que se señala en el referido manual para el caso de las mujeres extranjeras es que las autoridades penitenciarias deberán garantizar que estas no pierdan el contacto con sus familiares y comunidades de origen. En los centros penitenciarios se han observado esfuerzos para lograr que puedan comunicarse con sus hogares en sus países de origen[124].

Asimismo, la regla 53 constituye un elemento importante que se ha podido observar en el centro penitenciario de Santiago de Chile y en el penal de Bogotá, visitados en el marco de las misiones efectuadas a Chile y Colombia —ver secciones correspondientes más adelante—, en donde los internos extranjeros buscan ser trasladados para cumplir sus condenas en sus países de origen, dado que en los centros donde se encuentran no cuentan con redes de protección y asistencia e incluso se recibieron algunos testimonios referentes a que los consulados de sus países no prestan la ayuda que requieren. La regla señala que "cuando existan acuerdos bilaterales o multilaterales pertinentes, se estudiará la posibilidad de trasladar lo antes posible a las reclusas extranjeras no residentes a su país de origen, en particular si tienen hijos en él, y cuando ellas lo soliciten o consientan informadamente en ello"[125].

121. *Ibidem,* p. 78.
122. *Ibidem,* p. 97.
123. *Ibidem,* p. 99.
124. *Ibidem,* p. 110.
125. *Ibidem,* p. 115.

IV. La Defensa Pública y los servicios a las personas en contexto de movilidad humana

La defensa pública es un servicio público clave para garantizar el acceso a los derechos y es imprescindible cuando la persona que tiene necesidades jurídicas está en condición de vulnerabilidad, pues en un gran porcentaje de casos será la única opción que tendrá para tener protegidos sus derechos.

Hoy está superada la visión de una defensa formal o legal para cumplir el requisito establecido en el ordenamiento jurídico internacional y nacional; se trata de una obligación del Estado que implica proporcionar a la persona el mejor servicio que se pueda brindar. Una defensa de calidad.

También está superada la visión de la defensa pública como una institución subsidiaria del sistema de defensa, que solo funciona cuando no se puede acceder a un defensor privado. Los servicios de la defensa pública son cada vez más profesionales, dedicados y demandados, y hace mucho que se ha superado el enfoque tradicional del *defensor de oficio*.

Sin duda, este ha sido uno de los logros de la reforma procesal penal promovida en la región, que ha buscado garantizar el derecho de defensa dentro del modelo de proceso penal garantista o *adversarial*, en donde no solo se debe contar con un ministerio público orientado a la persecución del delito, sino que, además, se considera necesario contar con una defensa técnica eficiente, que garantice la protección de los derechos y el cumplimiento de los estándares del debido proceso. Desde este modelo, la defensa juega un rol central en el impulso y desarrollo del proceso mismo, no siendo más solo un elemento formal.

Parte del impulso internacional de las defensorías públicas en la región se debe también a la creación de la figura del *defensor interamericano*, un profesional del derecho que interviene ante la CIDH y ante la Corte IDH, asumiendo la representación legal de la presunta víctima que no ha designado un defensor por sí misma. Esta figura fue creada por el artículo 37 del reglamento de la Corte IDH de 2009[126] y fue precisamente

126. El reglamento de la Corte Interamericana de DD. HH. puede verse en: http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_esp.pdf

al año siguiente, en 2010, que se suscribió un acuerdo de entendimiento entre la Corte y la AIDEF, para proveer asistencia legal gratuita a las presuntas víctimas que carecen de recursos económicos ante la Corte.

Desde entonces la AIDEF, entidad creada en 2003 en pleno auge de la reforma procesal penal en la región, ha promovido la aprobación de una serie de resoluciones por parte de la Asamblea General de la OEA, que reconoce el papel de las defensorías públicas en el fortalecimiento del acceso a la justicia, así como su rol en la promoción y protección de los derechos, en particular, de aquellas personas que se encuentran en una situación de vulnerabilidad.

En efecto, desde 2011 se observa el interés de la OEA en aprobar una serie de resoluciones que enfatizan estos aspectos, lo que se ha debido al impulso promovido por la AIDEF, buscando subrayar los elementos básicos de la autonomía e independencia institucional[127], a lo que se agregan otras decisiones como la Resolución AG/RES. 2821 (XLIV-O/14) de junio de 2014, que alienta a los Estados a la implementación de la *Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privadas de libertad*, elaborada por la AIDEF con la asistencia de EUROsociAL[128].

Asimismo, resalta la Resolución AG/RES 2887 (XLVI-O/16), que señala la difusión de los *Manuales de monitoreo de derechos humanos en los centros de privación de libertad por parte de las defensorías públicas: visitas generales y entrevistas individuales*[129], así como el *Manual regional de buenas prácticas penitenciarias*[130] y el *Manual regional: las Reglas de Bangkok en clave de defensa pública*[131], todos elaborados por la AIDEF con apoyo de EUROsociAL[132].

---

127. Pueden verse las resoluciones AG RES 2656 (XLI-O/11) de junio de 2011; AG/RES 2714 (XLII-O/12) de junio de 2012; AG/RES 2801 (XLIII-O/13) de junio de 2013.

128. Dicha resolución plantea además que la Comisión de Asuntos Jurídicos y Políticos de la OEA pueda auspiciar el intercambio de buenas prácticas y experiencias generadas, logrando identificar un listado de estas. AIDEF. *Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privados de libertad* y *Memoria explicativa*. Documento de Trabajo 3, Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2013. http://aidef.org/wp-content/uploads/2016/08/Gu_a_Regional_de_Atenci_n_a_PPL.pdf. La resolución puede verse en: https://www.mpd.gov.ar/index.php/oea-y-la-defensa-publica2/2875-resolucion-ag-res-2801-xliii-o-13

129. AIDEF. *Manuales de monitoreo de derechos humanos en los centros de privación de libertad por parte de las defensorías públicas. Entrevistas individuales.* Documento de Trabajo 13, Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2014. http://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual-de-Monitoreo_Entrevistas-Individuales.pdf AIDEF. *Manuales de monitoreo de derechos humanos en los centros de privación de libertad por parte de las defensorías públicas. Visitas generales*. Documento de Trabajo 12, Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2014. https://www.academia.edu/36612209/Manual_de_monitoreo_de_derechos_humanos_en_los_centros_de_privaci%C3%B3n_de_libertad_por_parte_de_las_defensor%C3%ADas_p%C3%BAblicas

130. AIDEF. *Manual regional de buenas prácticas penitenciarias.* Documento de Trabajo 37. Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2015. http://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual_Buenas_Practicas_Penitenciarias.pdf

131. AIDEF. *Manual regional: las Reglas de Bangkok en clave de defensa pública.* Documento de Trabajo 36, Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2015. http://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual_Reglas_Bangkok.pdf

132. La resolución señala que las defensorías públicas deben desarrollar instrumentos destinados a la sistematización y registro de casos de denuncia de tortura y otros tratos inhumanos, crueles y degradantes, que puedan funcionar como herramientas para estrategias y políticas de prevención, teniendo como objetivo fundamental evitar violaciones de los derechos humanos de las personas privadas de libertad.

Toda esta masa crítica impulsada por la AIDEF, con el apoyo del Programa EUROsociAL, ha permitido configurar un conjunto de instrumentos para mejorar la gestión de la defensa pública, pensando en los usuarios más vulnerables que se encuentran en prisión, pero también en el papel que tienen de los defensores públicos en relación con migrantes, refugiados y extranjeros[133].

La Defensoría Pública en la región se organiza de diversos modos y con distintas competencias. Lo trascendente del caso es que se encuentra legitimada internacional y nacionalmente, cumpliendo en muchos casos servicios no solo en el ámbito penal, sino en otras materias, como asesoría y representación en materia administrativa, de derecho de familia, defensa de víctimas, entre otros, teniendo líneas de trabajo especial para personas migrantes, refugiados y extranjeros. En todo caso, existe una diversidad de formatos y distintas atribuciones en función de su propia realidad y evolución institucional (ver tabla).

País	Nombre	Dirección web
Argentina	Ministerio Público de la Defensa. Defensoría General de la Nación	https://www.mpd.gov.ar/
Brasil	Defensoría Pública de la Unión En cada Estado existen las defensorías públicas estaduales y del distrito federal	https://www.dpu.def.br/contatos-dpu https://www.condege.org.br/ https://www.anadep.org.br/
Chile	Defensoría Penal Pública	http://www.dpp.cl/
Colombia	Defensoría del Pueblo (una dirección ejerce funciones de Defensoría Pública)	https://www.defensoria.gov.co
Costa Rica	Defensa Pública (dependiente del Poder Judicial)	https://defensapublica.poder-judicial.go.cr/
El Salvador	Unidad de la Defensoría Pública	http://www.pgr.gob.sv/index.php/m-servicios/m-cdp
Ecuador	Defensoría Pública	https://defensoria.gob.ec/
Guatemala	Instituto de Defensa Pública Penal	http://www.idpp.gob.gt/
Honduras	Defensa Pública	http://www.poderjudicial.gob.hn
México	Instituto Federal de Defensoría Pública	https://www.ifdp.cjf.gob.mx/index.htm
Nicaragua	Defensoría Pública	https://www.poderjudicial.gob.ni/defensoria/
Panamá	Instituto de la Defensa Pública	https://www.organojudicial.gob.pa/instituto-de-defensorde-oficio
Paraguay	Ministerio de la Defensa Pública	http://www.mdp.gov.py/
Perú	Dirección de Defensa Penal Pública y Acceso a la Justicia	https://www.minjus.gob.pe/defensapublica/
Uruguay	Dirección Nacional de la Defensa Pública	http://poderjudicial.gub.uy/

133. Destaca también la contribución de AIDEF para entender la forma de constitución de las defensorías. Ver: AIDEF. *Diagnóstico de la Defensoría Pública en América.* 2012. https://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/Diagnostico-DP.pdf

Las reformas procesales penales en la región, como hemos expuesto, impulsaron la defensa penal a un nivel superior, lo que obligó a especializar la función y crear estos nuevos organismos en casi todo el continente, con diversos enfoques competenciales y niveles de autonomía. Precisamente la autonomía es un elemento importante para garantizar el respeto de la defensa en juicio, pues muchas veces los defensores, en su labor de representación, se deben enfrentar a los propios Gobiernos o a la Administración estatal, lo que puede significar dificultades en el ejercicio de sus funciones. No obstante, esto dependerá, reiteramos, del modelo al que se adscribe cada país.

Las soluciones en este punto son diversas. Destaca la Defensoría Pública de la Unión de Brasil (DPU), que conforme a una enmienda constitucional de 2013 goza de autonomía funcional y administrativa; a su vez, esta autonomía se expresa en las defensorías públicas estaduales en Brasil, conforme a una enmienda constitucional de 2004.

Igualmente podemos decir lo mismo en la Defensoría Pública de Ecuador, donde la Constitución le otorga autonomía constitucional (artículo 191), así como el caso de Argentina, cuyo Ministerio Público de la Defensa, a partir de la reforma constitucional de 1994, es un órgano independiente del resto de los poderes del Estado, gozando de autonomía funcional y autarquía financiera (artículo 120 de la Constitución Nacional)[134].

En el caso de Guatemala, si bien la Constitución no lo establece, la ley le otorga al Instituto de la Defensa Pública de Guatemala, autonomía funcional y total independencia técnica para el cumplimiento de su función (artículo 1 del Decreto 129-97).

Algunas defensorías, si bien están ancladas orgánicamente a alguna entidad, tienen autonomía. Es el caso de la Defensoría Penal Pública de Chile, que es un servicio bajo la supervisión del presidente de la República por medio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, pero cuenta con autonomía funcional. En igual sentido, en Costa Rica, la Defensa Pública, si bien está adscrita orgánicamente al Poder Judicial, funcional y técnicamente es independiente.

En México, el Instituto Federal de Defensoría Pública es un órgano auxiliar del Consejo de la Judicatura Federal perteneciente al Poder Judicial de la Federación, que opera con independencia técnica y operativa. Por su lado, en Paraguay, desde agosto de 2011, el Ministerio de la Defensa Pública cuenta con independencia de la Corte Suprema de Justicia y tiene autonomía normativa, funcional y autarquía financiera (Ley 4423/11, Ley Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública).

134. Un estudio sobre buenas prácticas de la Defensoría Pública señala que el 53% de las instituciones se señala que la defensa pública está consignada en la Constitución y el 7% está en normas con rango de ley. Ver: HERNÁNDEZ ROLDÁN, Laura. *Buenas prácticas y experiencias.* Comité Ejecutivo AIDEF. https://www.defensapublica.gob.do/wp-content/uploads/2014/12/PRESENTACION-FINAL-PARA-ENTREGAR-A-LA-OEA.pdf

En Perú, el servicio se organiza desde una Dirección General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y, aunque no tiene autonomía formal, la Ley 29360 del Servicio de Defensa Pública señala que los defensores tienen independencia funcional ejerciendo sus funciones con libertad y autonomía "… no pudiendo recibir presiones o instrucciones particulares para un caso". En Colombia, la Defensoría Pública es una dirección de la Defensoría del Pueblo; y en Uruguay la Defensa Pública funciona desde el Poder Judicial, mediante una dirección nacional dentro de la estructura de la Corte Suprema de Justicia.

Es importante considerar la autonomía funcional de los servicios, pues es una aspiración que las defensorías públicas sean un órgano no dependiente de los poderes públicos, ya sea el Ejecutivo o el propio Poder Judicial. Diversos pronunciamientos expresados por la OEA así lo señalan[135].

Esta autonomía e independencia es importante, por ejemplo, en el caso de la orientación y defensa de los migrantes, refugiados y extranjeros, pues muchas de sus necesidades jurídicas pueden ser contrapuestas a las que dictan los intereses de los Gobiernos en materia de movilidad humana, debiéndose valorar en estas circunstancias una adecuada ponderación que permita la defensa de personas en condición de vulnerabilidad, o casos de derechos o principios como la no devolución, el interés superior del niño o la unificación familiar[136].

De otro lado, si bien las defensorías han avanzado de modo notable en consolidar un modelo institucional y han ocupado un espacio importante como nuevo actor en los sistemas de justicia, sin embargo mantienen también desafíos importantes con diverso peso, según los países como la sobrecarga de casos, la no cobertura del servicio en todos los tribunales, la falta de sentido de pertenencia institucional por parte de los defensores por la precariedad de sus relaciones de trabajo o la carencia de un régimen de carrera, la falta de métodos para compartir recursos y procesos de trabajo, la lealtad al sistema de justicia antes que a su cliente, entre otros[137].

Seguimos a Silvina Ramírez cuando afirma que se debe comprender el papel de la defensa penal, superando el viejo enfoque de ser un actor pasivo en los procesos judiciales y considerarse que la defensa debe ejercerse con nuevas tareas similares a las que tendría un abogado privado. Así, el defensor debe estar preparado y presto para denunciar violaciones de derechos humanos, malas prácticas y, en general, acciones adyacentes a los procesos penales para la defensa integral del usuario o cliente; además, debe efectuar vigilancia y defensa sobre situaciones penitenciarias como el régimen

135. Es de reseñar que, en el caso de Costa Rica, en nota llegada para este diagnóstico, nos expresó que la Defensa Pública no comparte esta aspiración, sino que, al contrario, la dependencia al Poder Judicial de la institución les ha permitido que quede garantizada la solidez de la institución, no solo a nivel técnico, sino también económico.
136. El citado estudio de AIDEF de Laura Hernández señala que solo el 47% de las defensorías cuenta con autonomía institucional, en el sentido de ser una institución autónoma.
137. RAMÍREZ, Silvina. *Problemas y desafíos para la defensa pública penal en América Latina*. En: Biblioteca Virtual de CEJA, p. 104. Ver: http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3150/silvina-defensa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

disciplinario, la salud de los internos en las prisiones, condiciones carcelarias, libertades condicionales y eventuales indultos o conmutaciones de penas, como se ha podido apreciar en el tratamiento de la defensa durante la pandemia. No es solo una defensa para atender la situación del proceso penal y garantizar la defensa en juicio y el debido proceso, sino para garantizar la protección de los derechos. En el tema de los migrantes, refugiados y extranjeros esto es muy notorio, siendo probablemente el defensor público la única opción que tendrá la persona para tener asistencia jurídica.

Se plantea un reto de cobertura de servicios de las defensorías, pues como dice un estudio de la AIDEF, el 63% de las defensorías del hemisferio brindan servicios de defensa en todos los tribunales, mientras que el 37% no lo hacen (Bolivia, Colombia, Nicaragua, Paraguay y Chile), en cuyo caso existen servicios complementarios[138]. Además, es relevante señalar que, si bien todas las defensorías atienden la defensa en materia penal, el 76% de las defensorías atienden materias adicionales a la penal; de esta forma, son competentes en materias vinculadas a grupos vulnerables no necesariamente en el ámbito penal un total de 14 países, y brindan servicios a víctimas un total de 10 países, conforme lo muestra el siguiente cuadro extraído del citado estudio de Hernández elaborado para AIDEF[139].

	Tipos de atención		
	Grupos vulnerables	**Acusados**	**Víctimas**
1	Argentina	Argentina	Argentina
2	Bolivia	Bolivia	Brasil
3	Brasil	Brasil	Colombia
4	Chile	Chile	Costa Rica
5	Colombia	Colombia	Ecuador
6	Costa Rica	Costa Rica	El Salvador
7	Ecuador	Ecuador	Nicaragua
8	El Salvador	El Salvador	Perú
9	Nicaragua	Honduras	Uruguay
10	Panamá	Nicaragua	Honduras
11	Paraguay	Panamá	
12	Perú	Paraguay	
13	Uruguay	Perú	
14	Venezuela	República Dominicana	
15		Uruguay	
16		Venezuela	

Fuente: AIDEF, 2014.

138. HERNÁNDEZ ROLDÁN, Laura. *Op. cit.*
139. *Ibidem*.

Es de resaltar que, conforme a lo informado por los países para este estudio, el 64% de las defensorías públicas de la región brindan servicios especialmente dirigidos a migrantes, refugiados y extranjeros. Es el caso por ejemplo de Argentina, donde existe una Comisión del Migrante, cuyo objeto es proporcionar información sobre los trámites y mecanismos existentes en la ley de migraciones para el acceso a la justicia y brindar patrocinio jurídico gratuito en los procedimientos administrativos y judiciales (artículo 86 de la ley de migraciones).

Asimismo, la Defensoría Penal Pública de Chile desarrolla una línea de trabajo especial de defensa juvenil, indígena y de migrantes, contando además con un área de defensa ante la Corte Suprema, que supervisa y alega todos los recursos que ahí se presentan y, por otra parte, cuenta con una línea especializada de defensa para condenados privados de libertad, ya sea en la solicitud de beneficios administrativos o en la presentación de recursos judiciales.

En México, en abril de 2019 la Cámara de Diputados aprobó un proyecto por el que los migrantes sujetos a procedimientos jurídicos migratorios tendrían derecho a un defensor de oficio; este proyecto no ha sido aprobado por el Senado. En Perú la Dirección de la Defensa Pública y Acceso a la Justicia no brinda servicios especializados para migrantes, pues sus servicios no están visibilizados para este colectivo, aunque defienden a extranjeros privados de libertad.

Las defensorías públicas están demostrando un interés creciente por la materia migratoria y de refugiados. En agosto de 2019 se realizó en Ecuador una reunión de las defensorías públicas y defensorías del pueblo de América Latina para analizar la defensa legal de los migrantes y refugiados[140], verificando la situación crítica de las personas que solicitan protección internacional, como en los casos de Perú y Brasil, donde existen casi 894.000 casos, así como las solicitudes de asilo de personas procedentes de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, que implicó más de 40.000 solicitudes de asilo a *México; además*, los casos de Costa Rica que contabilizó más de 70.000 casos de refugio de personas procedentes de Nicaragua.

Una de las conclusiones de esta reunión regional fue ratificar que las defensorías públicas y defensorías del pueblo, junto con las clínicas jurídicas y las organizaciones de la sociedad civil que brindan apoyo legal, "… juegan un rol clave en asegurar la asesoría, asistencia y representación legal de solicitantes de asilo en el procedimiento de asilo, y garantizar que las personas refugiadas puedan ejercer los derechos fundamentales que los países de refugio les reconocen"[141].

140. La reunión fue organizada por la Red de Apoyo Legal para los Refugiados de las Américas (RALRA), con el auspicio de la Defensoría Pública de Ecuador y el apoyo de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR).

141. Sobre información de la reunión puede verse: https://www.acnur.org/noticias/noticia/2019/9/5d6d2d864/defensorias-publicas-y-defensorias-del-pueblo-de-latinoamerica-se-reunen.html

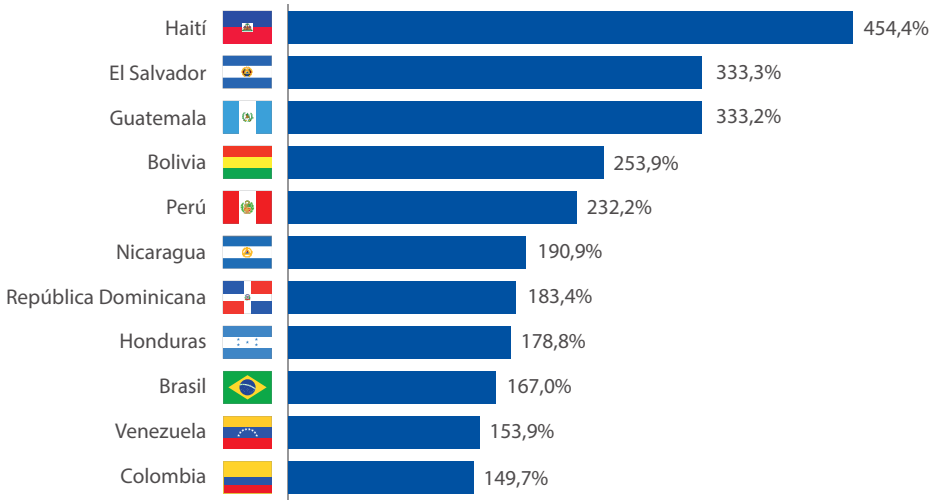
Se recomendó en esta reunión que los programas de las defensorías públicas sean fortalecidos o desarrollar nuevos programas allí donde no existen. Además, se planteó que las defensorías trabajen con las Comisiones Nacionales para los Refugiados (CONARE).

Uno de los aspectos más significativos en el papel de las defensorías públicas está en los servicios específicos para personas privadas de libertad, que cubre también a personas extranjeras y que, por tanto, se encuentran en condición de doble vulnerabilidad; esto es, por estar privados de libertad y no estar en sus países de origen.

La situación, además, es dramática por el hacinamiento penitenciario que padecen los países materia del presente reporte, según el World Prison Brief, que alcanza en algunos casos tres o cuatro veces más la capacidad carcelaria, lo que representa un delicado problema que afronta en esta materia las Américas.

Hacinamiento en las cárceles de America Latina

Países latinoamericanos con mayor porcentaje de capacidad carcelaria ocupada*



*Según datos oficiales del 29 de marzo de 2019

Es importante señalar que existe en la región un abuso de la prisión preventiva, lo que ha sido expuesto por la CIDH en un informe de 2017[142], al señalar que existe un uso recurrente de esta figura, lo que viene afectando principios y garantías básicas de la persona, además de generar congestión en las prisiones. La CIDH afirma en su informe que la prisión preventiva alcanza en la región un promedio de 36,3% del total de la

142. CIDH. *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas.* 2017, p. 26. Ver: http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/PrisionPreventiva.pdf

población penitenciaria, que es un número bastante alto. Esto, evidentemente, tiene un impacto en la labor que realizan las defensorías públicas, como puede verse en la siguiente tabla sobre la población penitenciaria regional del World Prison Brief.

Región/país	Población penitenciaria
México y Centroamérica	
México	198.384
El Salvador	38.114
Guatemala	26.160
Nicaragua	20.918
Honduras	21.629
Costa Rica	19.226
Panamá	17.893
Sudamérica	
Brasil	755.274
Colombia	109.034
Argentina	103.209
Perú	96.870
Venezuela	57.096
Chile	39.584
Ecuador	39.251
Bolivia	19.161
Paraguay	16.804
Uruguay	11.755

Fuente: World Prision Brief, 2020[143].

El alto número de personas en prisión ejerce una presión en los servicios de defensa pública, que deben cubrir en un alto porcentaje estos procesos penales, lo que ocurre en la mayoría de los casos sin que exista un incremento de los recursos humanos y financieros para cubrir las cada vez más demandantes necesidades de defensa; un porcentaje de esta población que deben atender es extranjera.

Desafortunadamente, en muchos países se suele imputar a la migración el incremento de la inseguridad, lo que alienta la xenofobia y las presiones hacia las autoridades para imponer mayores requisitos para el ingreso de extranjeros, así como para detener a las personas. Pero esta es una percepción equivocada, pues los extranjeros representan en los sistemas penitenciarios de la región un porcentaje muy bajo respecto al total de la población penitenciaria. Salvo el particular caso de Costa Rica y Panamá, cuyas cifras son de 13,1 y 10,2%, respectivamente, los porcentajes de presos extranjeros en el resto

143. Datos de prisiones obtenido de: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=24

de prisiones del continente no llegan a los dos dígitos e incluso son bastante menores, como lo muestran los datos de World Prison Brief.

Región/país	% de extranjeros respecto a la población penitenciaria total
México y Centroamérica	
Costa Rica	**13,1**
Panamá	**10,1**
Guatemala	3,2
Nicaragua	2,9
El Salvador	1,4
Honduras	1,3
México	1,2
Sudamérica	
Ecuador	8,1
Argentina	6,5
Paraguay	4,2
Bolivia	4,1
Chile	3,4
Uruguay	2,8
Venezuela	2,3
Perú	1,9
Guyana	1,5
Colombia	1,3
Brasil	0,3

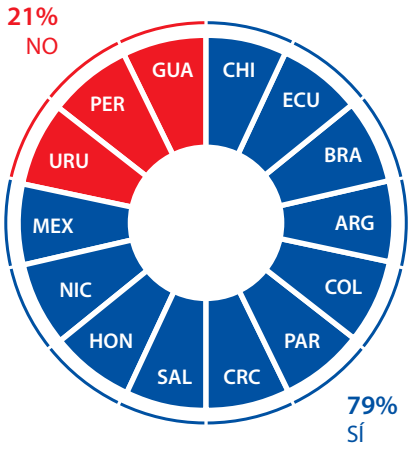
Fuente: World Prision Brief, 2019.

4.1. Los servicios a migrantes, refugiados y extranjeros reportados por las propias defensorías públicas

Las siguientes tablas muestran la información reportada por las propias defensorías públicas integrantes de la AIDEF consultadas durante el mes de febrero de 2020 para la elaboración de este informe. A todas se les solicitó contestar un cuestionario con preguntas para conocer los servicios y necesidades jurídicas de migrantes y extranjeros, respondiendo la gran mayoría con excepción de Bolivia, Panamá, Perú y República Dominicana. En el caso de Perú, se consideró la entrevista directa realizada a la responsable de la defensoría pública.

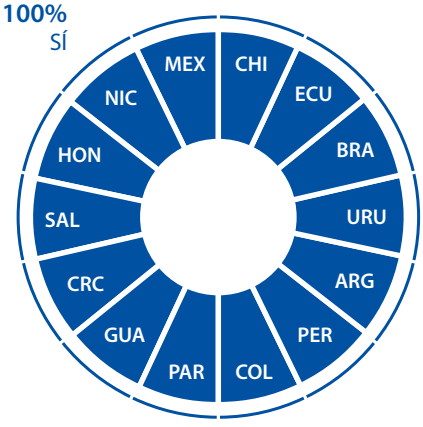
Ante la pregunta de si se encuentran identificadas las necesidades jurídicas de los migrantes y extranjeros, el 79% de las defensorías públicas de la región consideró que en el país o en su propia institución se conocen las necesidades jurídicas de estos colectivos vulnerables. Un 21% señaló que no están identificadas estas necesidades.

Gráfico 1. ¿Están identificadas en su país o en su institución las necesidades jurídicas de los migrantes/extranjeros?



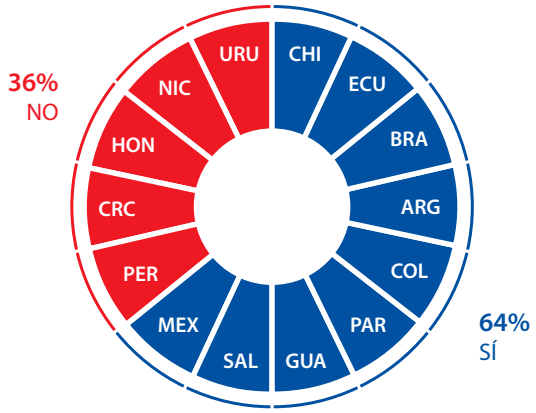
En todos los países de la región existe una disposición normativa, ya sea la Constitución, la ley o un reglamento, que asegura el acceso a la justicia de las personas migrantes y extranjeras en condiciones de igualdad respecto de los nacionales. Esto es muy importante pues los inconvenientes que pueden tener muchos migrantes y refugiados es de incumplimiento normativo, lo que facilita la labor de los defensores públicos para reivindicar sus derechos. Esto está alineado con la nueva normativa migratoria que existe en casi toda la región.

Gráfico 2. ¿Existe una disposición normativa en la Constitución, la ley o un reglamento, que asegura el acceso a la justicia de las personas migrantes/extranjeras en condiciones de igualdad respecto a los nacionales?



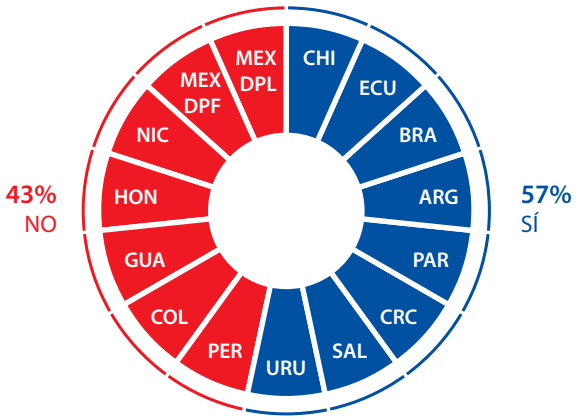
No en todas las defensorías públicas la atención a migrantes es una línea de trabajo especial, sino que los servicios que se brindan no distinguen a nacionales y extranjeros. En un 64% sí existe una línea especial y en un 36% no lo tiene, lo que puede significar un desafío en el contexto de poder desarrollar un modelo regional para la atención de estos colectivos vulnerables.

Gráfico 3. ¿Su institución brinda servicios jurídicos a personas migrantes y/o extranjeras considerando a esta categoría como una línea de trabajo especial?



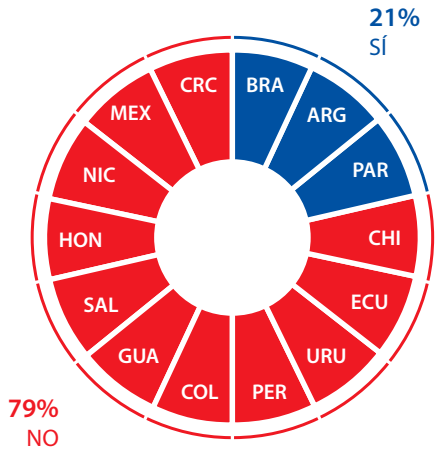
En relación con la pregunta anterior, se consultó a los países si la Defensoría Pública cuenta con un protocolo especial o *ad hoc* para la asistencia jurídica a migrantes y extranjeros; en un 57% la respuesta fue positiva, es decir, cuentan con un instrumento de atención para personas en contextos de movilidad humana y en un 43% no se cuenta con este protocolo.

Gráfico 4. ¿Posee la Defensa Pública un protocolo especial o *ad hoc* para la asistencia jurídica a migrantes/extranjeros?



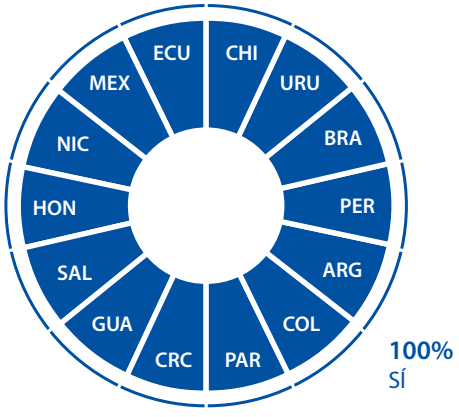
En un 79% de los casos las defensorías públicas no cuentan con servicios de traducción o intérpretes para casos en que los migrantes o extranjeros no hablen el idioma nativo. Un 21% sí lo tiene. Esto no necesariamente significa que los usuarios carezcan de este servicio, pues se ha podido observar que en un importante número de países este es un servicio que se coordina con el Poder Judicial.

Gráfico 5. ¿La Defensa Pública cuenta con traductores o intérpretes para los casos en los que los migrantes/extranjeros no hablan el idioma?



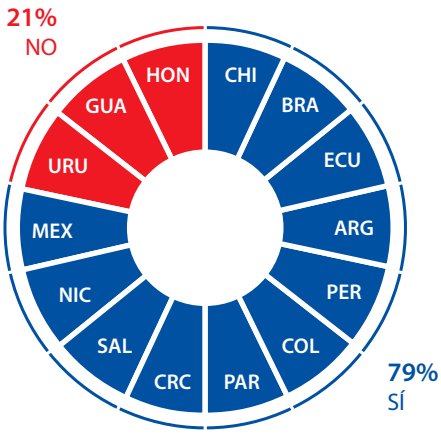
Ante la pregunta si la Defensa Pública atiende a personas migrantes y extranjeros en centros penitenciarios o centros de detención de migrantes, todos los países afirmaron que tienen este servicio en dichos lugares centrales para los servicios de defensa.

Gráfico 6. ¿Atiende la Defensa Pública a personas migrantes/extranjeros en centros penitenciarios o centros de detención de migrantes (si estos últimos existen en su territorio?



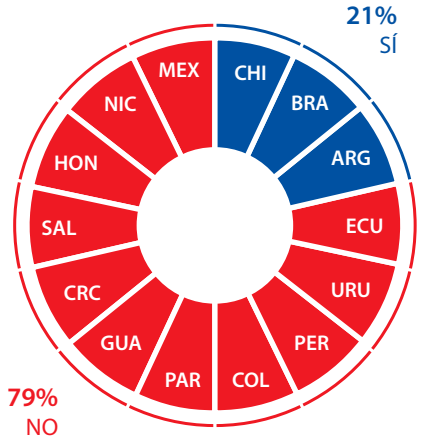
Sobre la existencia de servicios de orientación mediante "ventanillas abiertas" al público para atender consultas de migrantes y extranjeros de forma gratuita, el 79% respondió afirmativamente.

Gráfico 7. ¿Existen "ventanillas abiertas" al público para atender consultas de migrantes/ extranjeros de forma gratuita?



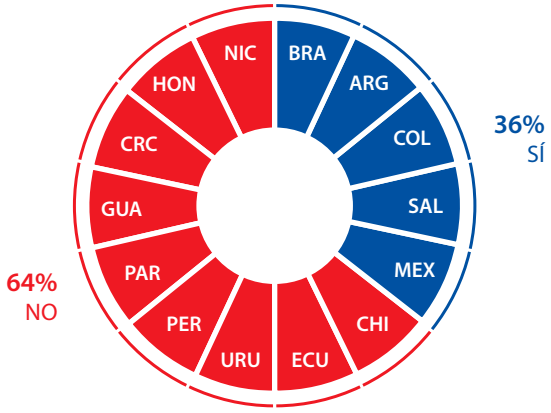
Sobre si existen documentos elaborados por la Defensa Pública en idiomas distintos al oficial del Estado, dirigidos a usuarios migrantes o extranjeros, solo un 21% señaló que sí existen. Un 79% afirmó que no.

Gráfico 8. ¿Existen documentos elaborados por la Defensa Pública en idiomas distintos al oficial del Estado, dirigidos a usuarios migrantes o extranjeros?



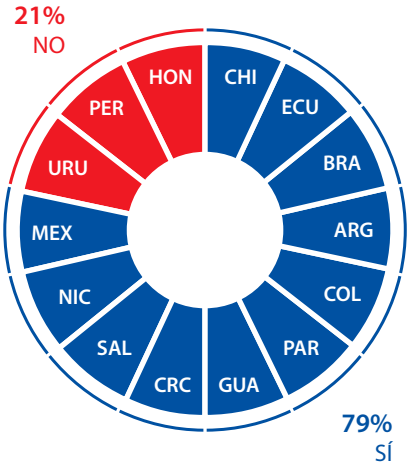
Sobre la existencia de servicios de defensa pública en zonas de frontera, solo un 36% afirmó que sí los tenían, mientras que un 64% señaló que no existe atención de la defensa en zona de frontera.

Gráfico 9. ¿Existe un sistema de atención/asistencia jurídica en frontera?



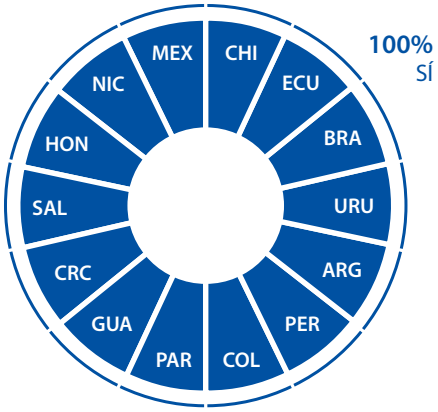
Con relación a si existen enfoques especiales de atención a las personas migrantes o refugiadas que significan la determinación de criterios de defensa o casuística especial que atender, un 79% señaló que sí existen enfoques especiales por vulnerabilidad y un 21% que no.

Gráfico 10. ¿Existen enfoques especiales de atención para personas migrantes/extranjeras en condición de vulnerabilidad?



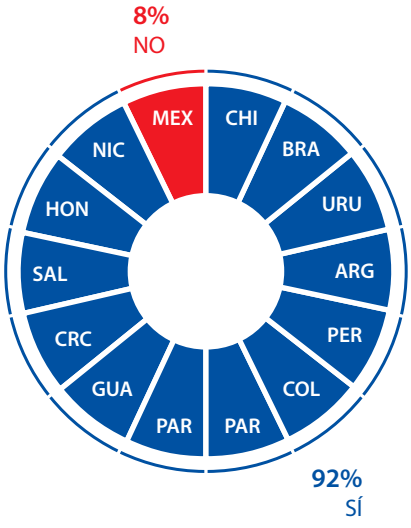
En cuanto a la igualdad en los servicios para extranjeros y nacionales, las respuestas indican que no existe discriminación y que las personas migrantes y extranjeras son atendidas por la Defensa Pública al igual que un nacional.

Gráfico 11. ¿Las personas migrantes/extranjeros son atendidos por la Defensa Pública al igual que un nacional?



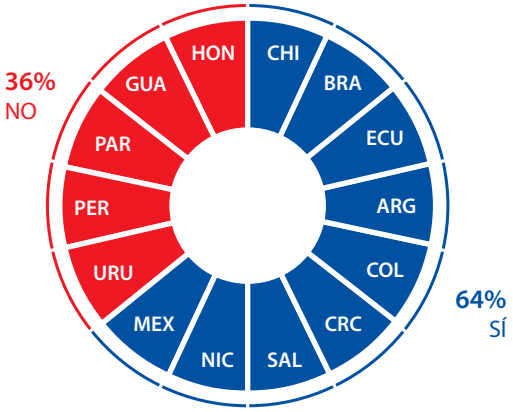
Asimismo, el 92% de las defensorías públicas de la región afirman brindar servicios a personas víctimas de trata de personas.

Grafico 12. Atendidos en caso de trata de personas



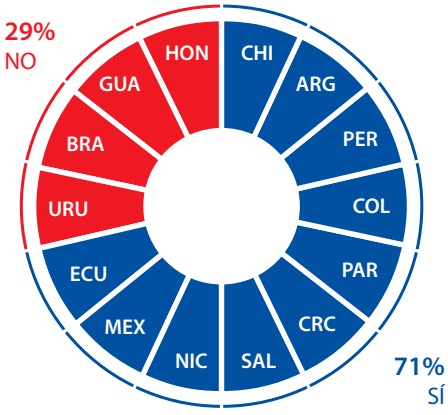
El 64% de las defensorías públicas afirman que tienen contemplada la defensa en casos de posible expulsión del migrante y un 36% afirma que no brindan ese servicio de defensa.

Gráfico 13. ¿Está contemplada la asistencia jurídica en caso de expulsión?



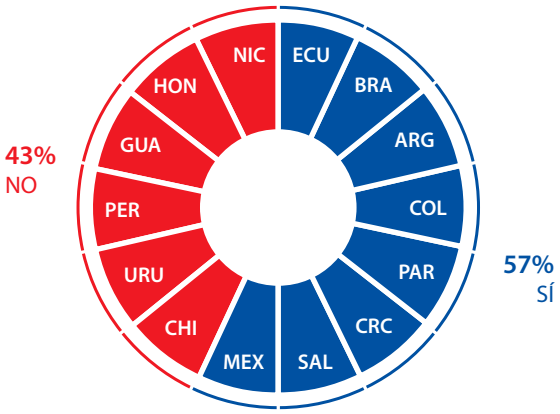
Con relación a si las asistencias jurídicas que se realizan a personas migrantes cuentan con protocolos o servicios con enfoque de género, un 71% afirmó que sí lo tienen y un 29% que no, lo que indica una brecha que es preciso atender.

Gráfico 14. En las asistencias jurídicas que se realizan a personas migrantes, ¿existen protocolos o servicios de asistencia con enfoque de género?



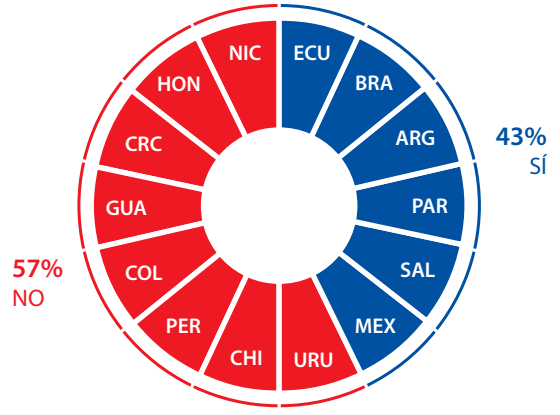
Sobre la existencia de asistencia jurídica especial adaptada a los NNA migrantes acompañados o no acompañados, un 57% afirmó que las defensorías públicas están brindando esta asistencia especializada y un 43% señaló que no.

Gráfico 15. ¿Existe alguna asistencia jurídica especial adaptada a los niños/as migrantes acompañados o no acompañados?



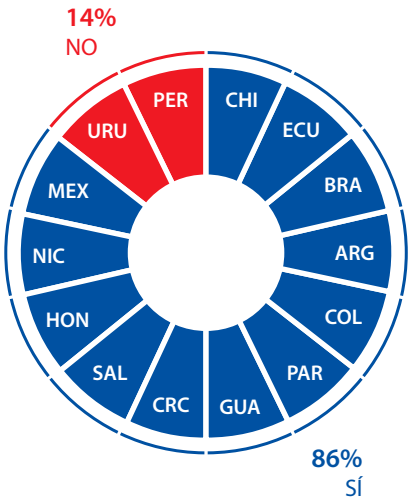
En cuanto a si existe en la organización de la defensoría pública un comité o comisión encargada del derecho migratorio o de refugio/asilo, el 57% de las defensorías señalaron que no existe un comité o área encargada de temas de derecho migratorio o de asilo, mientras que el 43% afirmó esto positivamente.

Gráfico 16. ¿Existe en la organización de la Defensoría Pública un comité o comisión encargada del derecho migratorio o de refugio/asilo?



Con relación a si se considera al migrante como una persona en condición de vulnerabilidad, un 86% afirmó positivamente y un 14% señaló que no.

Gráfico 17. ¿Su institución considera al migrante como una persona en condición de vulnerabilidad?



V. Conclusiones y recomendaciones

Conclusiones

La situación migratoria y de refugiados en América Latina continúa siendo crítica y con desafíos para todos los países de la región, con viejos y nuevos fenómenos de movilidad humana, como las caravanas en Centroamérica hacia EE. UU. y México, los flujos intrarregionales en el caso de la migración nicaragüense, haitiana, cubana y dominicana, así como la migración de NNA no acompañados o separados que se reproduce en muchos países. Mención especial a destacar es el caso de la diáspora venezolana que ha implicado a 5,2 millones de personas, siendo uno de los procesos de movilidad humana más grande de los últimos tiempos. Esta situación implica la obligación de los países de acogida de respetar los derechos humanos de migrantes y refugiados y facilitar el acceso a la justicia.

Muchos de los actuales procesos de movilidad humana se están produciendo de forma masiva y repentina, siendo desplazamientos forzados que pueden necesitar de protección internacional; solo en el caso venezolano, los pedidos de refugio alcanzan las 894.000 solicitudes, y existe también un número muy apreciable de nicaragüenses solicitando protección internacional a Costa Rica, lo que expresa la existencia de graves situaciones internas en ciertos países de la región que empujan a las personas a huir de sus países.

La pandemia de la COVID-19 llegó a la región causando efectos también en el ámbito migratorio y de refugiados, en donde una de las drásticas medidas emitidas por los Gobiernos latinoamericanos ha sido el cierre de fronteras, cortando los flujos migratorios, con lo cual cientos de personas que estaban en ruta hacia sus destinos finales han tenido que permanecer en ciudades de tránsito, agravando más su precaria situación. Otra decisión dictada por los Gobiernos ha sido el confinamiento o aislamiento social, que está afectando la subsistencia de las personas migrantes, refugiadas y extranjeras pues, obligados a no salir, no pueden trabajar, lo que les impide llevar el sustento a sus familias, y no reciben en muchos casos ninguna ayuda social de los Gobiernos, pese a su condición de vulnerabilidad.

La situación de las personas migrantes y refugiadas, como consecuencia de la pandemia y la crisis económica que se viene extendiendo por la región, puede significar un

desafío adicional para las defensorías públicas, para garantizar el acceso a la justicia de estos colectivos en circunstancias en las que pueden verse más afectados por las restricciones en los servicios públicos, por lo que será necesario identificar y cubrir sus necesidades jurídicas. En similar sentido, la pandemia plantea la reflexión acerca de si debieran existir leyes y mecanismos de protección mucho más fuertes a nivel interno y regional que impidan o aminoren, con carácter preventivo, el impacto que situaciones como la presente pueden tener sobre la población en contexto de movilidad.

La defensa pública es un servicio clave para el acceso a la justicia e imprescindible cuando la persona tiene necesidades jurídicas y se encuentra en condición de vulnerabilidad, siendo este, precisamente, el caso de los migrantes, refugiados y extranjeros para quienes, en un gran porcentaje de casos, los defensores públicos son la única opción que tendrán para proteger sus derechos. Dadas las circunstancias existentes por los procesos de movilidad humana, se considera que es importante la adopción de un modelo regional de atención a las necesidades jurídicas de estos colectivos que permita contar con guías o protocolos de derivación, así como con una red de asistencia que facilite la cooperación internacional. De igual modo, es preciso promover servicios complementarios cuando las defensorías públicas no tengan competencias o atribuciones en materias de derecho migratorio para el acceso a la justicia de estos colectivos, más allá del área penal.

En materia de servicios jurídicos para migrantes y refugiados existen brechas que deben ser atendidas, lo que constituye un desafío para las defensorías públicas de la región, pues el 21% de estas instituciones considera que en su respectivo país —y aún en su propia institución— no se conocen las necesidades jurídicas de migrantes y refugiados. De igual modo, las defensorías identificaron que en un 36% de casos no tienen una línea de trabajo especial que visibilice el trabajo en favor de estos colectivos y, además, un 43% de las defensorías públicas no tienen un protocolo o instrumento especial para la asistencia jurídica a migrantes y extranjeros, sin contar en un 29% con enfoque de género, aspecto que es de trascendental importancia dada la situación crítica de la mujer en la región.

Es preciso enfatizar los servicios jurídicos para migrantes y refugiados en la orientación e información que permita a estos colectivos conocer sus derechos para poder reivindicarlos y se les brinde protección en aspectos como regularización, salud, educación, trabajo, protección social, entre otros aspectos en donde se aprecian necesidades que atender. De igual forma, considerar la necesidad de abordajes interdisciplinarios e interseccionales.

Un elemento clave para el acceso a derechos de personas migrantes y refugiadas es obtener una condición regular que les permita acceder a todos los servicios que se brindan en el país de acogida, apreciándose los esfuerzos que realizan algunas defensorías públicas para lograr que estos colectivos cuenten con la documentación regular. Además, resalta la defensa que realizan a migrantes para evitar su expulsión cuando

tienen condiciones de arraigo familiar o cuando se debe priorizar el principio de no devolución para aquellas personas que requieren protección internacional.

Una migración *segura, ordenada y regular* implica desarrollar políticas migratorias que permitan alcanzar estándares internacionales de protección de los derechos humanos y adecuar los flujos a las demandas y capacidades propias de las comunidades de acogida, existiendo en la región procesos destacables como la Operación Acogida en Brasil, que plantea un modelo ordenado para atender grandes flujos migratorios y brindar protección internacional en un esquema integral, en donde confluye una serie de entidades estatales como la Defensoría Pública de la Unión y agencias internacionales, para producir sinergias y reducir los impactos que suelen generar los procesos de movilidad humana, brindando acogida humanitaria.

En la región una serie de países han actualizado las regulaciones migratorias dejando atrás, en su gran mayoría, las viejas leyes de extranjería expedidas en periodos de autoritarismo, priorizando un enfoque de igualdad y acceso a derechos, aunque existen desafíos para hacer que estas nuevas normas tengan una aplicación práctica, tarea que, conforme a las competencias legales en cada país, debería estar a cargo de las defensorías públicas para que estos derechos sean respetados.

Se advierte la necesidad de capacitación en aspectos migratorios y de refugio a los operadores jurídicos, tanto de las defensorías públicas, como del resto de instituciones del sistema de justicia. Según diversas entrevistas realizadas para este reporte, existe desconocimiento de la normativa internacional y nacional sobre el derecho migratorio y de refugiados en cada país, por lo que es necesario incidir en esta materia de manera consistente, además, añadiendo un enfoque especial de género y de la niñez migrante.

En la región existen buenas prácticas en materia de defensa de derechos de los migrantes y refugiados desde las defensorías públicas, que han generado precedentes administrativos y jurisdiccionales de protección relevantes en la interpretación *pro personae*, el interés superior del niño, la unificación familiar, criterios de vulnerabilidad, no devolución, entre otros principios, que se han realizado, en muchos casos, mediante la utilización de litigio estratégico, que es una metodología que ha sido y será trascendente en el actual contexto.

Los servicios jurídicos a migrantes y refugiados que vienen prestando las defensorías públicas en la mayoría de países de la región se encuentran enfocados a cubrir las necesidades de los migrantes y refugiados en la orientación, asesoría jurídica y representación legal, incluida la defensa en prisiones, pero las carencias existentes y las buenas prácticas existentes pueden potenciar la incorporacion de ciertos estándares de servicios jurídicos a migrantes y refugiados para mejorar el acceso a la justicia mediante un modelo regional de defensa de personas extranjeras y migrantes, que pueda dirigirse a la construcción de una guía o protocolo de actuación regional y al diseño de una red de

asistencia jurídica a personas extranjeras y migrantes en el seno de AIDEF, mecanismos a ser admitidos por cada país de acuerdo a sus particulares políticas institucionales y su propio marco regulatorio.

Es necesario un enfoque especial para el acceso a la justicia de las mujeres migrantes o refugiadas, pues estas pueden ver impedido u obstaculizado sus derechos por diversas razones y por discriminaciones sistémicas, debiendo garantizárseles en forma especial el acceso previo al derecho a la información y el derecho a la asistencia legal y defensa pública. En similar sentido podemos plantear la misma necesidad para las situaciones de vulneraciones interseccionales, como el hecho de ser mujer migrante e indígena o perteneciente al colectivo LGTBI.

Debe resaltarse el papel que cumple el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, que ha desarrollado garantías específicas vinculantes respecto de las personas migrantes, refugiadas y extranjeras que deben ser respetadas en la región y ser de conocimiento por las defensorías públicas para la mejor defensa de sus causas. En similar sentido deben destacarse las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, que implican estándares mínimos de respeto de derechos de migrantes y refugiados, así como las condiciones en que deben prestarse los servicios de defensa.

En el ámbito penal, los Estados deben brindar a las personas migrantes y extranjeras representación legal o servicios de defensa que les permitan afrontar no solo el proceso judicial que determine su situación jurídica, sino además la representación para verificar las condiciones carcelarias y la aplicación de la legislación de ejecución penal y de beneficios penitenciarios como la semilibertad o libertad condicional, más aún en tiempos de pandemia. Además, es relevante tener en cuenta que la Defensoría Pública debe velar para que se cumpla el derecho a contar con un intérprete, en caso de que la persona lo requiera.

Es necesario atender los desafíos en los casos de NNA migrantes a efectos de que pueda comprenderse mejor la particularidad del fenómeno de NNA no acompañados o separados y su adecuada regularización para el acceso a derechos, estandarizando los criterios del acceso al territorio, protección y reunificación familiar, en donde la defensa pública tiene un papel especial.

Recomendaciones

Las defensorías públicas deben fortalecer sus líneas de trabajo debido a las difíciles circunstancias económicas y sociales de la región ocasionada por la pandemia de la COVID-19, que va a golpear duramente a los países, incrementando la pobreza y produciendo contracción en las economías, lo que puede afectar a la cobertura y alcance de los servicios públicos.

Es necesario que las defensorías públicas adopten medidas de información y difusión para dar a conocer sus servicios a la población migrante y refugiada a fin de que exista un acercamiento real y una mayor confianza, debido que a veces las personas en contextos de movilidad no acuden por desconocimiento o temor.

De igual modo, dado el desconocimiento existente, es perentorio que en algunos países se identifiquen las necesidades jurídicas de migrantes y refugiados y se puedan desarrollar líneas de trabajo especializadas para reforzar el trabajo en favor de estas personas, creando y desarrollando unidades y herramientas específicas para este fin (unidades y defensores especializados, protocolos, guías, etc.).

Las defensorías públicas deben establecer en su labor de orientación y representación legal a personas migrantes y refugiados un enfoque de género que sea transversal a todas las acciones que realizan en favor de estos colectivos, superando la brecha existente, informada por las propias instituciones para este estudio. De igual modo, considerar un enfoque interseccional e interdisciplinario tendiente a resolver factores de desigualdad de colectivos en condición de vulnerabilidad y de soporte efectivo que potencie el principio del interés superior de NNA y su derecho a ser oídos cuando puedan verse afectados por la situación de movilidad de sus progenitores.

Es recomendable que se considere como una de las primeras necesidades jurídicas de los migrantes y refugiados el acceso a la regularización documental que les permita ejercer plenamente sus derechos, para lo cual las defensorías públicas —dependiendo de sus competencias legales— podrían tener líneas de orientación, asesoramiento y representación especial en el ámbito administrativo y judicial.

Advertida la necesidad de capacitación en aspectos migratorios y de refugio a los operadores jurídicos, tanto de las defensorías públicas, como del resto de instituciones del sistema de justicia, es recomendable desarrollar consistentes programas de formación y capacitación en estas materias, para hacer que la defensa sea eficaz y se puedan proteger los derechos humanos de estos colectivos.

Conforme a la práctica existente en algunos países de la región, los defensores públicos no solo deben ser abogados de tribunales de justicia, sino que podrían orientar, asesorar y representar a los migrantes y refugiados en vía administrativa para lograr el acceso a derechos en intervenciones prejudiciales rápidas y eficaces que eviten un innecesario y dilatado proceso judicial.

Puede ser importante, siguiendo la experiencia del Consejo de Europa y la Agencia Europea de Derechos Fundamentales, considerar instrumentos explicativos sobre derechos humanos en materia de inmigración destinado a los operadores jurídicos, con el objeto de contribuir a un mejor conocimiento y aplicación del derecho migratorio como el *Manual de derecho europeo sobre asilo, fronteras e inmigración* o la del Consejo

de Europa sobre jurisprudencia relevante en materia migratoria y de asilo (la *Guide on the case-law of the European Convention on Human Rights - Immigration)*.

Para mejores mecanismos de defensa para migrantes y refugiados a nivel regional, debería desarrollarse —considerando la particularidad de cada defensoría pública y sus propias políticas internas— un modelo regional de defensa de personas migrantes que pueda dirigirse a la construcción de una guía o protocolo de actuación regional con unos estándares mínimos comunes. Esto permitiría una mejor atención a la demanda de necesidades jurídicas, una adecuada aplicación de la normativa internacional y nacional, así como conocer las mejores prácticas existentes en Europa y la región. El modelo debería adoptar un enfoque interseccional que abarque la perspectiva de género y LGTBI, migrantes indígenas y discapacidades para que el acceso a la justicia sea pleno.

Es recomendable el acercamiento de las defensoría públicas con la sociedad civil para consolidar redes que compartan mejoras en la defensa como buenas prácticas, investigaciones académicas, complementar esfuerzos institucionales y litigio estratégico, entre otros aspectos. Además, para que puedan referirse casos en donde las competencias legales no permiten la defensa de casos.

Se hace necesario desplegar acciones de colaboración entre las defensorías públicas de la región para establecer mecanismos de ayuda mutua, por ejemplo, entre los países de una región afectada por flujos migratorios o que atraviesan la región, estableciendo defensores públicos en puntos fronterizos o por el establecimiento de ventanillas informativas de derechos en determinados puntos de las rutas compartiendo la información entre las defensorías. Asimismo, compartiendo líneas estratégicas de defensa donde sea posible adoptar mecanismos complementarios.

Es recomendable que se puedan desarrollar —como lo hacen algunos países— servicios de defensa pública en las zonas de frontera, para cubrir demandas de justicia de migrantes y refugiados, sobre todo de NNA, debido a la materia sensible y de especial vulnerabilidad.

Frente a la xenofobia cada vez más creciente, es preciso recomendar a los Gobiernos de la región la realización de campañas de sensibilización frente al fenómeno migratorio, que permitan procesos ordenados, regulares y seguros y la solidaridad de las comunidades de acogida, y que esta materia sea tenida en cuenta por las defensorías públicas.

Es recomendable que las defensorías públicas procedan a enfatizar más sus mecanismos de orientación a la población migrante y refugiada respecto a sus derechos para que cuenten con la información jurídica que le permita el conocimiento de cómo defender y reivindicar sus derechos ante las autoridades correspondientes; que puedan conocer el acceso a la defensa gratuita, la importancia de la protección consular, y a contar con un intérprete.

VI. Buenas prácticas

Argentina

Buena práctica 1	Litigio estratégico mediante el *habeas corpus* correctivo
Institución	Procuración Penitenciaria de la Nación y el Ministerio Público de la Defensa de la Nación
Descripción	La Procuración Penitenciaria de la Nación y el Ministerio Público de la Defensa de la Nación, para promover y garantizar la defensa de los derechos de la población penitenciaria, realizan acciones de litigio estratégico mediante el *habeas corpus* correctivo que, como afirma la Procuración Penitenciaria, es "una herramienta privilegiada a la hora de reclamar ante los tribunales de justicia...". Se han obtenido resultados positivos en el cambio de conductas de la Administración penitenciaria.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 2	Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado
Institución	Ministerio Público de la Defensa de la Nación
Descripción	En el ámbito del Ministerio Público de la Defensa de la Nación existe la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado, creada mediante Resolución DGN 1071/07, para garantizar el acceso a la justicia y el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición. Esta Comisión cuenta con los siguientes programas: • Programa de Tutela, Representación Legal y Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes Refugiados y Solicitantes de Refugio, dirigido principalmente a la tutela, la representación legal y el acompañamiento de NNA no acompañados o separados de sus familias, que cuenta con un protocolo interno de actuación y un protocolo de actuación interinstitucional. • Programa de Asesoramiento y Representación Legal para Personas Refugiadas y Solicitantes del Reconocimiento de la Condición de Refugiados, que brinda asistencia jurídica a toda persona que se presente ante la Secretaría Ejecutiva de la CONARE a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. • Asistencia a personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición que se encuentran privadas de libertad. • Patrocinio jurídico gratuito en procesos de ciudadanía iniciados por personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición. El MDP brinda asistencia y representación letrada a toda persona que se presente en la Secretaría Ejecutiva y solicite representación letrada gratuita. No es obligatoria la intervención de abogado/a en sede administrativa, además, las personas pueden designar también letrados particulares de la matrícula.
Cobertura	Refugiados

Buena práctica 3	Comisión del Migrante del MPDN
Institución	Ministerio Público de la Defensa de la Nación
Descripción	Mediante Resolución 1858/08 de noviembre de 2008 se creó dentro del Ministerio Público de la Defensa de la Nación la Comisión del Migrante, con el objetivo de dar respuesta a la problemática de los migrantes, principalmente aquellas relacionadas con el trámite de expulsión de las personas condenadas, el acceso a un intérprete o traductor y para brindar asesoramiento en la materia para prevenir situaciones de conflicto con la ley, según los principios del derecho internacional de los derechos humanos de los migrantes. El MDP interviene en el trámite recursivo —tanto en sede administrativa como judicial— de las órdenes de expulsión dictadas contra personas migrantes. En el cumplimiento de sus funciones, garantiza la intervención de un intérprete idóneo de ser necesario. En los casos en que se revierte la orden de expulsión, se acompaña en el proceso de regularización migratoria hasta la obtención del documento respectivo. En el interior del país, toman intervención las defensorías federales que correspondan al domicilio de la persona y/o delegación de la Dirección Nacional de Migraciones que corresponda. La Comisión del Migrante brinda asesoramiento y apoyo técnico siempre que es requerido.
Cobertura	Migrantes

Buena práctica 4	Atención y visibilidad de casos de apatridia
Institución	Ministerio Público de la Defensa de la Nación
Descripción	La Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio tiene instrucciones para intervenir respecto de personas que se encuentran en condición de apatridia, facultando a los abogados de la defensa para brindar asesoramiento, patrocinio jurídico y/o representación legal en el procedimiento de determinación de apatridia ante la CONARE y, de corresponder, en las instancias recursivas administrativas y judiciales en casos de denegatoria de la solicitud de reconocimiento de la condición de apátrida, además de orientar a las personas reconocidas como apátridas.
Cobertura	Apátridas

Buena práctica 5	Comité de Integración Fronteriza
Institución	Binacional
Descripción	Con Brasil, se ha conformado un Comité de Integración Fronteriza (Paso de Los Libres - Uruguayana) para el intercambio de experiencias y legislaciones respecto del fenómeno de trata y tráfico ilícito de migrantes. También existen trabajos coordinados entre el Ministerio de la Mujer de Paraguay y el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de Desarrollo Social de la Nación Argentina, con el fin de impulsar acciones de cooperación interinstitucional en el abordaje integral, relacionado con la prevención y persecución del delito de trata y tráfico ilegal de migrantes, mediante mecanismo binacional de acciones directas.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 6	Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas
Institución	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación
Descripción	En el 2008 se expidió la ley 26364 para prevenir y sancionar la trata de personas, y asistir a sus víctimas. En ese marco se creó en el 2012 el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. En este marco, el MPD cuenta con el Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas.
Cobertura	Víctimas damnificadas por el delito de trata de personas

Buena práctica 7	Incorporación de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de Personas en Condición de Vulnerabilidad de la Cumbre Judicial Iberoamericana
Institución	Ministerio Público de la Defensa y Corte Suprema de Justicia de la Nación
Descripción	La Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante Acordado 5/2009, ha incorporado las 100 Reglas a sus procesos de trabajo. Del mismo modo, el Ministerio Público de la Defensa de la Nación, través de la Resolución DGN 1353/11, ha recomendado a todos los defensores y funcionarios del organismo considerar las 100 Reglas en sus procesos de trabajo para la defensa.
Cobertura	Grupos en condición de vulnerabilidad en general, incluidos migrantes y refugiados

Buena práctica 8	Centros de acceso a justicia
Institución	Ministerio de Justicia y Derechos Humanos
Descripción	Los centros de acceso a justicia constituyen un programa del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, que brindan servicios de orientación jurídica para personas en condición de vulnerabilidad en 90 oficinas en todo el país y con servicios itinerantes una o dos veces por semana en zonas de marginación urbana. Sus servicios de atención primaria incluyen atención en asuntos migratorios. El MDP tiene equipos de trabajo en este programa y de hecho existen oficinas que intervienen en relación con NNA cuando sus padres están sujetos a órdenes de expulsión. También intervienen defensores públicos tutores en casos de NNA no acompañados o separados de sus familias que solicitan el reconocimiento de la condición de refugiado.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 9	Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF)
Institución	Sociedad civil
Descripción	Desde el año 1973 funciona la Comisión Argentina para Refugiados y Migrantes (CAREF), fundada por un grupo de iglesias cristianas con el propósito de asistir, de manera urgente, en aquella época a cientos de personas que huían de Chile tras el golpe militar del general Augusto Pinochet. Esta iniciativa se ha mantenido y ha acumulado experiencia en la promoción, defensa y protección de los derechos humanos de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo en general. En la actualidad, el servicio social de la CAREF brinda asistencia profesional a migrantes, refugiados y solicitantes de asilo y trabaja en estrecha colaboración con la Clínica Jurídica del Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. El equipo técnico interdisciplinario de la CAREF desarrolla también actividades de investigación, sensibilización, capacitación, comunicación y fortalecimiento destinadas a organizaciones de base, asociaciones de migrantes, redes de la sociedad civil y organismos públicos.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Brasil

Buena práctica 10	Misión Pacaraima (dentro de la Operación Acogida)
Institución	Defensa Pública de la Unión (DPU)
Descripción	La misión Pacaraima es un programa de asistencia jurídica en la propia zona de frontera sobre derechos de los migrantes y solicitantes de refugio en Brasil. Para los NNA, la DPU garantiza el acceso al procedimiento de regularización migratoria, especialmente en el caso de indocumentados, separados y no acompañados, tanto en el control de autorización para ingresar en el país, así como la indicación del tipo de migración adecuada a sus intereses.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general; NNA indocumentados y no acompañados

Buena práctica 11	Oficina especializada en asesoría jurídica para migrantes y refugiados en São Paulo
Institución	Defensa Pública de la Unión (DPU)
Descripción	Asistencia jurídica en general sobre sus derechos, acceso a documentación, acompañamiento de los procedimientos de regularización migratoria, de refugio, expulsión, naturalización, de opción de nacionalidad, así como asistencia para obtener visados para los familiares y defensa de multas migratorias. Las oficinas especializadas tienen un protocolo de actuación, traductores en inglés, francés, español, criollo, caboverdiano y swahili. Los defensores actúan también en el Centro de Referencia y Asistencia para Migrantes (CRAI) del Ayuntamiento de la ciudad de São Paulo, basado en asistencia a la población migrante y refugiada. Los defensores también visitan regularmente centros de recepción de migrantes.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 12	Grupo de Trabajo a Detenidos Extranjeros
Institución	Defensa Pública de la Unión (DPU)
Descripción	Contacto con familiares, embajadas y consulados, obtención de documentación con familiares, actuación en la tutela colectiva de derechos y "advocacy" a favor de migrantes detenidos en procesos penales. La oficina de DPU atiende en la penitenciaria femenina una vez por semana y en la penitenciaria masculina en la ciudad de Itaí.
Cobertura	Migrantes detenidos en proceso penal

Buena práctica 13	Grupo de Trabajo de Migraciones, Apatridia y Refugio
Institución	Defensa Pública de la Unión (DPU)
Descripción	El Grupo de Trabajo de Migraciones, Apatridia y Refugio (GTMAR) de la DPU promueve los derechos de los inmigrantes y refugiados, emitiendo recomendaciones para proteger sus derechos. Brinda asistencia jurídica en general sobre sus derechos en Brasil, produciendo informes de orientación jurídica a los migrantes y refugiados y acompañamiento de los procedimientos de regularización migratoria y de refugio en las oficinas del Gobierno (CONARE y el Consejo Nacional de Inmigración - CNIG). Emite informes técnicos sobre leyes, reglamentos y directivas en materia de migración y mantiene articulación con la sociedad civil, con las oficinas del Gobierno y con embajadas y consulados.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 14	Intervención de la Defensa Pública en acciones prejudiciales
Institución	Defensoría Pública de la Unión (DPU)
Descripción	La Defensoría Pública de la Unión tiene competencia para asistir en acciones prejudiciales ante la autoridad administrativa o policial, lo que permite solucionar problemas muy operativos sin recurrir necesariamente a los trámites judiciales, evitando lo engorroso y dilatado que puede ser un proceso judicial.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 15	Proximidad con la sociedad civil
Institución	Defensoría Pública de la Unión/organizaciones de la sociedad civil
Descripción	La Defensoría Pública de la Unión mantiene una relación de proximidad con la sociedad civil, quien reconoce su trabajo y apertura, lo que ha permitido trabajos en conjunto que potencian la labor y generan sinergias para mejorar los derechos de los migrantes. Durante el 2020 se consolidará una red con organizaciones de la sociedad civil para compartir mejoras de la defensa, principios, buenas prácticas, investigaciones académicas, entre otros aspectos.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 16	Atención mediante formatos de casos recurrentes para mayor rapidez
Institución	Defensoría Pública de la Unión
Descripción	La DPU desarrolla los procesos de orientación y representación a migrantes y refugiados con guías de acción, instructivos y formatos a seguirse en cada caso que contiene oficios, cartas y recursos que facilitan la labor y hacen más rápida la acción, considerando que los migrantes y extranjeros no tienen continuidad con los servicios, por lo que se busca atender lo más rápido y concentrar las soluciones de forma integral, de modo que el problema se resuelva lo antes posible.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 17	Protección especial a migrantes indígenas
Institución	Operación Acogida
Descripción	La Operación Acogida desarrolla una línea de atención a indígenas migrantes o solicitantes de refugio, para quienes están exceptuados de la presentación de documentación exigida, incluso no se debe exigir pasaporte o certificado de nacimiento, pudiéndosele exigir cualquier documento de identificación emitido por el país de origen, acompañado de una autodeclaración de afiliación (art. 68 del Decreto 9199, de 2017, reglamento de la Ley 13445).
Cobertura	Migrantes y refugiados indígenas

Buena práctica 18	Acciones colectivas y de interés público
Institución	Defensoría Pública de la Unión
Descripción	La DPU ha interpuesto acciones estratégicas de interés público para la defensa de colectivos de migrantes y refugiados. Un proceso de tutela de derechos fue formulado en diciembre de 2016, frente a la tentativa de deportación masiva de 450 venezolanos, incluidos niños, que quiso realizar la Policía Federal en Roraima, gracias a lo cual se logró detener una masiva expulsión y evitar que este tipo de acciones se pudiera realizar en el futuro. Otra acción estratégica fue la relativa a la exención de tasas a las solicitudes de regularización migratoria de las personas que no tienen recursos económicos, contribuyendo a reducir la vulnerabilidad de estas personas.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 19	Centro de Referencia y Asistencia para Inmigrantes de São Paulo (CRAI)
Institución	Prefectura de São Paulo
Descripción	Es un esfuerzo de la municipalidad de São Paulo con la sociedad civil que ofrece asistencia especializada a los inmigrantes como apoyo legal, psicológico y talleres de calificación profesional. El CRAI depende de la Dirección de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Prefectura de São Paulo y fue creado en 2014. Es administrado por el Servicio Franciscano de Solidaridad (SEFRAS) y atiende a las personas independientemente de su situación migratoria o documental, siendo su objetivo promover el acceso a derechos y la inclusión social y económica de los migrantes en la ciudad. Es un buen modelo sobre cómo las municipalidades y las ciudades deben generar espacios y servicios para que los migrantes puedan desarrollar sus vidas.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Nivel estadual en Brasil

Buena práctica 20	Centros de referencia y asistencia para inmigrantes en derechos humanos
Institución	Los centros de apoyo y referencia funcionan en diversos estados de la Unión. Operan en Acre (auspiciado por el Gobierno de Acre), Manaos (Ayuntamiento de Manaus), Caxias do Sul (Ayuntamiento de Caxias do Sul), Curitiba (Ayuntamiento de Curitiba), Río Grande do Sul (Defensoría Pública del estado de Rio Grande do Sul en colaboración con la Secretaría de Derechos Humanos de la Presidencia de la República) y Roraima (Universidad Federal de Roraima y ACNUR)
Descripción	Llevan a cabo acciones y actividades de manera integrada e intersectorial con las diversas políticas públicas y organismos de defensa, teniendo como objetivo proporcionar información a los migrantes, refugiados y apátridas sobre el acceso a los servicios públicos estatales y municipales. Es un esfuerzo de los Gobiernos con la sociedad civil para ofrecer asistencia especializada a los inmigrantes como apoyo legal, psicológico y talleres de calificación profesional. Es un buen modelo sobre cómo las municipalidades y las ciudades deben generar espacios y servicios para que las personas migrantes puedan desarrollar sus vidas.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 21	Comité Estatal para Refugiados y Migrantes
Institución	Los Comités Estatales para Refugiados y Migrantes (CERM) funcionan en el Gobierno Estadual do Paraná, Gobierno Estadual do Rio Grande do Sul, Gobierno Estadual de Minas Gerais y Gobierno Estadual do Mato Grosso do Sul
Descripción	El propósito es guiar a los funcionarios públicos sobre los derechos y deberes de los solicitantes de asilo y refugiados, así como promover acciones y coordinar iniciativas para el cuidado, promoción y defensa de los refugiados, considerando a diversos organismos estatales que pueden proporcionar ayuda a través de políticas públicas.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 22	Comité Intersectorial de Política Estatal para las Migraciones y Víctimas de la Trata de Personas
Institución	Los Comités Intersectoriales de Política Estatal para las Migraciones y Víctimas de la Trata de Personas funcionan en el Gobierno Estadual Goiás, Gobierno Estadual do Rio Grande do Norte y Gobierno Estadual do Rio de Janeiro
Descripción	Estos comités tienen como objetivo apoyar y monitorear las políticas públicas para migrantes, refugiados y apátridas. Actúan a favor de la bienvenida humanitaria a los grupos, previniendo y repudiando la xenofobia, el racismo o cualquier otra forma de violencia, además de cooperar con la regularización documental de las personas y sus familias, para proporcionar acceso a servicios públicos e inclusión social, laboral y productiva.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 23	Elaboración de un protocolo de asistencia para NNA migrantes y refugiados de Venezuela que se encuentran en Roraima
Institución	Defensoría Pública do Estado de Roraima
Descripción	El protocolo tiene como objetivo establecer un flujo de atención para los NNA migrantes y refugiados.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Chile

Buena práctica 24	Unidad de Defensa Penal Especializada (para migrantes)
Institución	Defensoría Penal Pública (DPP)
Descripción	La Unidad de Defensa Penal Especializada es la encargada de brindar asesoría a ciertos colectivos vulnerables que incluye a migrantes. Efectúa tareas de seguimiento y monitoreo general del sistema, asesora técnicamente a defensores y unidades regionales, diseña y realiza actividades de capacitación para la especialidad de la defensa penal juvenil, defensa penitenciaria y la defensa de indígenas y migrantes, y asiste a la Defensoría Nacional.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 25	Manual de actuaciones mínimas de la Defensoría Penal Pública
Institución	Defensoría Penal Pública (DPP)
Descripción	El *Manual de actuaciones mínimas,* aprobado por Resolución Exenta 2, 19 de mayo de 2017, es una guía de trabajo para los defensores que concreta los estándares generales de defensa.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 26	Protocolo de defensa penal para personas migrantes y extranjeras
Institución	Defensoría Penal Pública (DPP)
Descripción	El *Protocolo de defensa penal para personas migrantes y extranjeras* propone un modelo de defensa penal de extranjeros y migrantes. Fue elaborado con el apoyo del Programa EUROsociAL+ de la Unión Europea y aprobado en 2018. Persigue que los defensores penales brinden una atención preferente con cuatro componentes: 1) integración en la defensa penal de las normas sobre extranjería y migración; 2) integración en la defensa penal de las normas sobre el refugio; 3) derecho a intérprete y traducción, y 4) derecho a la información sobre asistencia consular. Plantea que los defensores deben tener conocimiento de las normas migratorias y de refugio para una adecuada defensa.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 27	Protocolo de atención a mujeres indígenas y extranjeras privadas de libertad
Institución	Defensoría Penal Pública (DPP)
Descripción	En Chile la DPP cuenta con un *Protocolo de atención a mujeres indígenas y extranjeras privadas de libertad* desde 2015, elaborado con el apoyo del Programa EUROsociAL de la Unión Europea, para mejorar las condiciones de reclusión y acceso a la justicia de las mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad. Mediante el mismo han desarrollado técnicas de preguntas para indígenas imputados y, en lo posible, una mujer indígena es defendida por una defensora por la cuestión cultural.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 28	Intercambio con otras defensorías públicas para mejorar la información para la defensa
Institución	Defensoría Penal Pública (DPP)
Descripción	Mediante la plataforma de contactos de AIDEF se mejora la comunicación con defensorías del continente, para acceder a información o documentos que puedan ser usados como pruebas en procesos de nacionales del país. Por ejemplo, se tuvo el caso de un chileno detenido en Brasil, en donde se brindó información valiosa para que los colegas brasileños pudiesen mejorar la defensa. Igual para apoyar a la familia en su comunicación con los detenidos.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 29	Protocolo para el acceso a la justicia de personas migrantes en Chile
Institución	Poder Judicial
Descripción	Con apoyo de EUROsociAL se elaboró el *Protocolo para el acceso a la justicia de personas migrantes en Chile.*
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 30	Solución de casos de apatridia
Institución	Poder Judicial
Descripción	En Chile también se han dado casos de apatridia, pero existe jurisprudencia de la Corte Suprema que ha establecido que los hijos de extranjeros transeúntes pueden ser registrados como chilenos, lo que ha sido una solución que ha permitido gran número de registros.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 31	Clínica de migrantes de la DPP en Antofagasta - Chile
Institución	Defensoría Penal Pública (DPP) y organizaciones de la sociedad civil
Descripción	La DPP ha desarrollado una clínica de migrantes en Antofagasta que realiza diversas actividades, e incluso viene sistematizando la jurisprudencia en materia migratoria, que se ha compartido con otras regiones. Además, capacita y es un referente sobre el tema migratorio al recibir consultas de todas las instituciones de la región y defensores públicos del país.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 32	Clínicas jurídicas para migrantes
Institución	Universidad Diego Portales
Descripción	Creada hace 10 años, la Clínica Jurídica de la Universidad Diego Portales atiende a migrantes y refugiados en materias de trámites y en litigio estratégico como casos de apatridia.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Colombia

Buena práctica 33	SuperCADE Social
Institución	Alcaldía Mayor de Bogotá
Descripción	La Alcaldía Mayor de Bogotá ha desarrollado desde octubre de 2018 el SuperCADE Social, un centro de atención múltiple a migrantes y desplazados colombianos, ubicado dentro de un terminal de transporte, que brinda asesoría sobre el permiso especial de permanencia y otras informaciones de interés para los migrantes, incluida asesoría legal.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 34	Centro Integral de Atención al Migrante
Institución	Alcaldía Mayor de Bogotá
Descripción	En diciembre de 2018 se creó el Centro Integral de Atención al Migrante de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que ofrece orientación jurídica, psicológica y trabajo social a migrantes y extranjeros en condición de vulnerabilidad; actualmente existen dos en Bogotá. Además, se brinda información y referenciación a los diferentes servicios disponibles en la ciudad, a través de un equipo interdisciplinario. Desde abril de 2019, en este centro se tiene la presencia de organizaciones como Acción contra el Hambre y Fundación PLAN, que ofrecen servicios de valoración nutricional para mujeres gestantes y niños menores de cinco años, así como la Cruz Roja Internacional y la Corporación Minuto de Dios, que brindan apoyo psicosocial en temas jurídicos y de orientación.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 35	Permiso Especial de Permanencia (PEP)
Institución	Migraciones
Descripción	La creación del PEP como documento de regularización migratoria para los ciudadanos venezolanos que ingresan a Colombia por uno de los puestos de control migratorio habilitados y que no tiene costo constituye una contribución colombiana para modelos masivos de regularización migratoria. Creado en julio de 2017 mediante la Resolución 5797, permite desarrollar actividades laborales y acceder a servicios de salud, educación y financieros, entre otros. Tiene un plazo de dos años prorrogable.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 36	CONPES 3950
Institución	Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES)
Descripción	CONPES es un espacio técnico de planeamiento del Estado colombiano que propuso en noviembre de 2018 una estrategia integral para la atención de la migración desde Venezuela, mediante un plan integral conocido como CONPES 3950, que identificó la necesidad urgente de construir una ley de migración y diversas estrategias para establecer políticas públicas en salud, primera infancia, educación, trabajo, inclusión socioeconómica y seguridad; así como definir una gobernanza para atender la migración venezolana de modo multisectorial y con participación de los diferentes niveles de gobierno.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Costa Rica

Buena práctica 37	Política Institucional para el Acceso a la Justicia por parte de la Población Migrante y Refugiada (PIMR)
Institución	Poder Judicial
Descripción	La PIMR fue aprobada por Corte en Pleno 32-10 el 8 de noviembre de 2010. Para más información puede verse en: https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/images/migrantes/docs/migracion.pdf
Cobertura	Migrantes y refugiados en general.

Buena práctica 38	Directrices de la Subcomisión de Acceso a la Justicia para Población Migrante y Refugiada
Institución	Poder Judicial
Descripción	Las directrices de la Subcomisión de Acceso a la Justicia para Población Migrante y Refugiada garantizan, por parte de los poderes públicos, el derecho fundamental de las personas migrantes y refugiadas a la justicia. Están identificadas: • 1.ª directriz (2010): derecho de las mujeres migrantes a reclamar pensiones de alimentos para sus hijos con independencia del estatus migratorio (Acuerdo Consejo Superior 35-2013). • 2.ª directriz (2012): de admisibilidad de la demanda ante la carencia de documento válido, vigente o de una persona indocumentada (circular 220-2014). • 3.ª directriz: lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94.5 de la Ley de Migración y Extranjería (8764), que establece que en caso que un migrante deba apersonarse en un proceso judicial (ya sea en calidad de denunciante o de testigo) y el mismo carezca de documentación, se dispone que los órganos de la judicatura puedan ordenar a la Dirección General de Migraciones para que otorgue una autorización de permanencia provisional mientras dure el proceso judicial. Se busca que se garantice por parte de los poderes públicos el derecho fundamental de las personas migrantes y refugiadas a la justicia.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general.

Buena práctica 39	Sensibilización sobre población migrante y refugiada
Institución	Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ)
Descripción	La CONAMAJ edita materiales para difusión y sensibilización de la población migrante, en forma de cómics para dar a conocer los derechos, por ejemplo, de las personas refugiadas, la apatridia o el mismo acceso a la justicia de personas migrantes.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 40	Modelo de actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes
Institución	Poder Judicial
Descripción	El *Modelo de actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el Cantón de Upala* es un programa interesante enfocado en este colectivo de especial vulnerabilidad, que cuenta con apoyo del programa EUROsociAL. Ver: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1452510724-DP%2017%20COSTA%20RICA%20FINAL%20web.pdf
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Ecuador

Buena práctica 41	Litigación estratégica para defensa de migrantes y refugiados
Institución	Defensoría Pública
Descripción	La Defensoría Pública ha desarrollado una dinámica de litigio estratégico regulada por la Resolución DP-DPG-2016-044 de marzo de 2016, que busca "promover cambios y transformaciones estructurales en el sistema jurídico-político a nivel local, regional y mundial…" (artículo 1). Es una medida interesante pues, frente a la falta de recursos, desarrollar un enfoque estratégico es una vía muy eficiente para mejorar la situación de determinados colectivos vulnerables. Existen varios ejemplos que se han planteado desde la Subunidad de Movilidad Humana de la Unidad de Víctimas.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 42	Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART)
Institución	Defensoría del Pueblo
Descripción	El proyecto del SART cuenta con el apoyo de ACNUR y tiene por objeto el monitoreo de la población ubicada en la frontera norte, específicamente en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, para proveer información para la prevención, manejo y solución oportuna de posibles vulneraciones a los derechos humanos, para brindar una atención inmediata a la población afectada. Cuenta con un *data center* que levanta y sistematiza información para prevenir y evitar inminentes vulneraciones a los derechos humanos.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 43	Comisión Nacional Mixta de Acceso a la Justicia del Ecuador
Institución	Defensoría Pública
Descripción	En Ecuador existe la Comisión Nacional Mixta de Acceso a la Justicia del Ecuador. Fue creada en el marco del Acuerdo Nacional 2030 (eje 7: acceso a la justicia) y busca un trabajo articulado para superar las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia de las víctimas, en particular mujeres, niñas, adolescentes, y su reparación integral. En su seno se han creado las mesas provinciales para atender casos de violencia sexual en contra de NNA. De hecho, recientemente en febrero de 2020 se instalaron las mesas de Cuenca y Guayaquil.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 44	Guía regional para la defensa pública oficial y la protección integral de las personas privadas de libertad
Institución	Defensoría Pública
Descripción	La Defensoría Pública aprobó por la Resolución DP-DPG-2014-008 de enero de 2014 la *Guía regional para la defensa pública oficial y la protección integral de las personas privadas de libertad*.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 45	Instructivo para la atención a personas en movilidad humana
Institución	Defensoría Pública
Descripción	Aprobado por la Resolución DP-DPG-DIS-2017-032 de febrero de 2017, el instructivo establece los mecanismos y procedimientos de atención a las personas en contexto de movilidad humana por parte de la Defensoría Pública.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 46	Litigio estratégico
Institución	Defensoría Pública
Descripción	La Defensoría Pública tiene una dinámica de litigio estratégico que incluso está regulada por la Resolución DP-DPG-2016-044 de marzo de 2016. El litigio estratégico es una alternativa muy valiosa que, de acuerdo a la norma citada, busca "promover cambios y transformaciones estructurales en el sistema jurídico-político a nivel local, regional y mundial…". Tiene por objeto incidir en el sistema jurídico político para favorecer los intereses de los usuarios buscando la transformación de la justicia. Supone una forma inteligente de abordar el derecho para producir cambios.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 47	Premio Sentencia: acceso a la justicia de personas migrantes o sujetas de protección internacional
Institución	ACNUR, la CIDH, Sin Fronteras, la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ) y la Suprema Corte de Justicia de México
Descripción	Se trata del reconocimiento de buenas prácticas jurisprudenciales en la región para resaltar los estándares en derechos humanos para garantizar el acceso a la justicia de las personas migrantes o refugiadas. El reconocimiento va en su última edición 2019 y se realiza desde el 2016. La Corte Constitucional de Ecuador fue premiada en anteriores ediciones, como un fallo del año 2015 (090-15-SEP-CC), referido a refugio y otro caso de 2014 (002-14-SIN-CC), que reconoce en el refugio la definición ampliada de la Declaración de Cartagena en la legislación.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 48	Protocolo binacional colombo ecuatoriano de atención integral a víctimas y sobrevivientes de trata de personas y red binacional para víctimas y sobrevivientes de trata
Institución	Binacional (Ecuador y Colombia)
Descripción	Este protocolo de 2011 aborda el problema de trata desde una perspectiva transnacional para la búsqueda de coincidencias y unión de esfuerzos. Crea la Red Binacional para Víctimas y Sobrevivientes de Trata, conformada por instituciones colombianas y ecuatorianas de carácter gubernamental y de la sociedad civil, y cuenta con un apartado sobre asistencia judicial recíproca para "… adoptar medidas eficaces para asegurar que se investigue y enjuicie a los tratantes y se proteja a las víctimas, a fin de luchar mejor contra la trata". Aunque no hay datos sobre su aplicación, constituye una buena práctica que aborda un problema transfronterizo que afecta fundamentalmente a mujeres migrantes y extranjeras, intentando dar una respuesta regional o al menos binacional.
Cobertura	Mujeres migrantes y extranjeras víctimas de trata

Buena práctica 49	Declaración conjunta de las Defensorías del Pueblo de Ecuador y Colombia para alertar problemas migratorios
Institución	Binacional (Ecuador y Colombia)
Descripción	Destaca como una buena práctica en Ecuador y Colombia, frente a la situación de vulneración de derechos, la posibilidad de declaraciones conjuntas que alerten sobre problemas migratorios, como la realizada en agosto de 2018 y que cuestionó el requisito de exigencia de pasaporte a los ciudadanos venezolanos para el ingreso que estaban solicitando los Gobiernos de Perú y Ecuador, planteando además que deben diseñarse políticas públicas que atiendan el proceso migratorio, garantizando el acceso a derechos humanos.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 50	Casa de la Movilidad Humana
Institución	Municipalidad Metropolitana de Quito
Descripción	Creada en el año 2002 como un lugar de integración de servicios públicos para migrantes y refugiados por la Municipalidad Metropolitana de Quito, fue un importante espacio para abordar la temática migratoria. Esta iniciativa fue implementada junto a otras como el Plan Distrital de Movilidad Humana, la Mesa Distrital de Movilidad Humana y la Red Distrital de Servicios (que incluía servicios de orientación legal, acogida, ayuda psicológica, entre otras). Aunque este esfuerzo hoy está desdibujado, es importante considerarlo como una buena práctica.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

El Salvador

Buena práctica 51	Portal web con enfoque de NNA
Institución	Poder Judicial
Descripción	Página web diseñada con enfoque adaptado a la niñez, así como los materiales en forma de dibujos animados y cómics, con un enfoque de justicia adecuado a la niñez, abordaje regional de la cuestión de la migración de los NNA en Centroamérica: http://www.pgr.gob.sv/NNA/index.php#nuestrosServicios
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

México

Buena práctica 52	Unidad de Litigio Estratégico en Derechos Humanos, Instituto Federal de Defensoría Pública
Institución	Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP)
Descripción	Es un programa interesante que desarrolla metodologías de litigio estratégico en materia de defensa de migrantes, que es llevado a cabo por defensores del IFDP, interponiendo acciones de amparo para que los defensores especializados puedan acceder a todas las estaciones migratorias y representar a los migrantes detenidos.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Buena práctica 53	Mantenimiento de recepción y tramitación de solicitudes de protección internacional durante la COVID-19
Institución	Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)
Descripción	Durante la COVID-19 la COMAR viene recibiendo y tramitando solicitudes de protección internacional.
Cobertura	Refugiados en general

Buena Práctica 54	Mantenimiento de asesoría, orientación y representación a personas en movilidad y sujetas a protección internacional durante la COVID-19
Institución	Instituto Federal de Defensoría Pública de México (IFDP)
Descripción	Durante la COVID-19, el IFDP viene asesorando y representando a migrantes y refugiados.
Cobertura	Migrantes y refugiados en general

Uruguay

Buena práctica 55	Programa Específico de Atención a la Población Extranjera y Migrante (PROEM)
Institución	Instituto Nacional de Rehabilitación del Ministerio del Interior
Descripción	Abarca el conjunto de centros penitenciarios a nivel nacional con población extranjera privada de libertad. Además de los programas destinados a apoyar a los internos extranjeros y migrantes al interior de los penales, el PROEM realiza coordinaciones con representantes diplomáticos —embajadas y/o consulados— a efectos de organizar visitas especiales de sus familiares, coordinando días y horarios de contacto con las personas migrantes para fortalecer los vínculos filiales. Asimismo, recibe la documentación probatoria a los efectos de realizar gestiones como la continuidad estudiantil y/o la solicitud de documentación en el país de origen, normalmente por renovación de los documentos de identidad propios de sus respectivos países. También realiza coordinaciones con el Servicio de Atención Integral para Personas Privadas de Libertad (SAI-PPL) en casos en donde las personas sufren agresiones psicofísicas y situaciones que demandan una atención inmediata.
Cobertura	Migrantes privados de libertad

VII. Análisis por país

7.1. Argentina

Marco legal del Ministerio Público de la Defensa de la Nación

De acuerdo con el artículo 120 de la Constitución argentina de 1994, el Ministerio Público es una entidad independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, que tiene por función promover la actuación de la justicia en defensa de la legalidad, de los intereses generales de la sociedad, en coordinación con las demás autoridades de la República; está integrado por un procurador general de la nación, un defensor general de la nación y los demás miembros que la ley establezca[144].

El Ministerio Público de la Defensa de Argentina (MPD) de acuerdo a su Ley Orgánica, Ley 27149 de junio de 2015, es una institución independiente que garantiza el acceso a la justicia y la asistencia jurídica integral, tanto en casos individuales como colectivos, promoviendo medidas tendientes a la protección y defensa de los derechos fundamentales de las personas, en especial de quienes se encuentren en situación de vulnerabilidad.

De acuerdo a dicha ley orgánica, el MPD está integrado por: 1) la Defensoría General de la Nación, en su carácter de órgano superior, que administra y gestiona la provisión del servicio de defensa pública, garantiza su prestación efectiva y adecuada, y diseña y ejecuta sus políticas públicas; 2) la Defensoría Pública, como responsable de la representación y asistencia en casos ante diversos fueros e instancias de carácter federal, y 3) el Consejo Asesor del MPDN, como órgano consultivo del defensor general de la nación. También forma parte de esta organización el *Órgano Nacional de Revisión de Salud Mental*, creado por la Ley 26657, cuya función es proteger los derechos humanos de los usuarios de los servicios de salud mental.

144. Debido al sistema federal de gobierno del país, existen diversos modelos de defensa pública en cada provincia. En cada una de las 23 provincias, la organización, autonomía y competencias de la defensa pública son distintas, por lo que sería muy complejo y largo informar en este reporte por la heterogeneidad existente. Por ser parte de AIDEF solo nos referiremos al Ministerio de la Defensa Pública. Sobre el particular puede verse un excelente resumen en: LANGEVIN, Julián Horacio (coord.). La defensa pública en la República Argentina y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En: *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación,* 9. Buenos Aires, 2014. http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina39920.pdf

Con respecto a la Defensoría General de la Nación, esta es dirigida por la defensora general de la nación e integrada por magistrados, funcionarios y empleados según sus diversos deberes funcionales. Además de sus funciones vinculadas con el gobierno, administración y financiación, cumple funciones relacionadas con la actuación judicial, nacional e internacional, así como de promoción de políticas de protección de los derechos humanos. En Argentina la defensora general de la nación es designada por el Poder Ejecutivo nacional, con acuerdo del Senado, por dos tercios de sus miembros presentes.

Por su parte, los defensores generales adjuntos y los defensores públicos son nombrados mediante concurso público de oposición y antecedentes, del cual surge una terna de candidatos que la defensora general de la nación presenta al Ejecutivo para que designe a un candidato que debe ser, además, respaldado por mayoría simple del Senado. Los defensores públicos se clasifican en defensores públicos de menores e incapaces, defensores públicos oficiales ante los Tribunales Federales de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y defensores públicos oficiales federales del interior del país.

El MPD tiene competencia en los asuntos que se tramitan ante la justicia federal en todo el territorio del país y "en las causas de derecho común de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires"[145]. Interviene en la mayor parte de los procesos penales que se sustancian en ese espacio jurisdiccional, atendiendo a personas en condición de pobreza, aunque no son los únicos casos, pues si la persona no designa abogado privado dentro de un plazo, el tribunal designará de oficio al defensor público que corresponda, considerando el orden de turnos que establece el MPD. El servicio será gratuito, pero si el imputado resulta condenado y tiene recursos, deberá ser obligado en la propia sentencia a pagar los servicios de la Defensa Pública[146]. También tienen competencia en las materias relacionadas con la ejecución de la pena.

El MPD interviene en procesos civiles, comerciales, laborales y contencioso-administrativos. Asimismo, tiene competencia para la defensa de NNA. Entre sus facultades está la de poder conciliar y ofrecer medios alternativos a la resolución judicial de conflictos, así como absolver las consultas formuladas por personas con recursos limitados para afrontar los gastos del proceso o en situación de vulnerabilidad. De manera general, la Ley Orgánica dispone que el defensor público puede intervenir en todo acto procesal del cual se derive un beneficio o perjuicio para sus defendidos.

La institución tiene diversos programas y comisiones para promover el acceso a la justicia, como la Comisión de Seguimiento del Tratamiento Institucional de Niñas, Niños y Adolescentes; Comisión del Migrante; la Asistencia Integral y Protección del Refugiado y Peticionante de Refugio; Comisión de Cárceles, y la Comisión de Temáticas de Género. También se tiene la asistencia jurídica a personas privadas de libertad, la asistencia

145. HERNÁNDEZ ROMÁN, Laura. Buenas prácticas y Experiencias. Comité Ejecutivo AIDEF, p. 54. Ver: https://www.defensapublica.gob.do/wp-content/uploads/2014/12/PRESENTACION-FINAL-PARA-ENTREGAR-A-LA-OEA.pdf
146. Ver Ley Orgánica, arts. 63 y 64.

y patrocinio jurídico a víctimas de delitos y diversas temáticas como diversidad cultural, salud, discapacidad y adultos mayores, la violencia institucional, asesoramiento y patrocinio para las víctimas del delito de trata de personas, entre otros[147].

El MPD cuenta con 2.732 funcionarios, de los cuales el 58% son de género femenino. Para la atención de defensa cuenta con 192 magistrados (71 mujeres) y 333 técnicos jurídicos. Dado que la mayor carga de casos está en la Ciudad de Buenos Aires, un importante porcentaje de funcionarios de la institución se encuentra radicado ahí[148].

Normativa especial migratoria

La Constitución argentina contiene normas de avanzada en materia de movilidad humana. El preámbulo de la Carta Fundamental señala que se da la bienvenida a "todos los hombres del mundo que quieran habitar en el suelo argentino". El artículo 16 reconoce la igualdad ante la ley de "todos los habitantes" sin hacer distinciones por nacionalidad, raza o cualquier otra categoría y en el artículo 20 reconoce derechos propios de los extranjeros.

La actual Ley Nacional de Migraciones (Ley 25871) data del año 2003, siendo dictada en reemplazo de la vieja Ley General de Migraciones y Fomento de la Inmigración de 1981 (Ley 22439), conocida como "Ley Videla".

Canelo y otros señalan que desde su aprobación, la Ley 25871 fue considerada modelo por distintos organismos internacionales especializados en el tema[149], debido a que define a la migración como un derecho humano esencial e inalienable, incorpora la igualdad de trato y enuncia una serie de derechos fundamentales que asisten a los inmigrantes en materia laboral, seguridad social, salud, justicia, educación, a ser informados sobre sus derechos, a la reunión familiar, entre otros[150]. En materia de salud y educación, la ley prohíbe expresamente su negación o restricción por cualquier irregularidad migratoria.

La ley regula un amplio régimen recursivo contra decisiones de expulsión, garantizándose la revisión judicial y demás garantías del debido proceso, como el derecho de defensa de las personas migrantes, garantizándose la intervención del MPD mediante la sola manifestación de voluntad de la persona[151].

147. MINISTERIO DE LA DEFENSA PÚBLICA. *Informe Anual 2019,* p. VII.
148. *Ibidem,* pp. 253-254.
149. Sobre el particular la CIDH afirmó que la Ley 25871 es una pieza normativa modelo, recalcando los derechos y obligaciones de los extranjeros en el país, que viven en dicho país; de igual forma destacó el mecanismo de consulta con distintas organizaciones de derechos humanos para la elaboración del reglamento de dicha ley (adoptado mediante Decreto 616/2010 y publicado en el *Boletín Oficial* el 6 de mayo de 2010). Ver: CIDH. *Impacto del procedimiento de solución amistosa,* 18 de diciembre de 2013, OEA/Ser.L/V/II.Doc. 45/13, párr. 181.
150. CANELO, Brenda; GAVAZZO, Natalia y Lucila NEJAMKIS. Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. En: *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos,* 18. Santiago, 2018, p. 160.
151. Es el art. 86 de la Ley 25871 y su Decreto Reglamentario 616/10 que menciona expresamente la derivación a la Defensa Pública como garantía del debido proceso.

No obstante, en la nueva ley persisten componentes de seguridad, como la competencia que mantiene el Ministerio del Interior para establecer los lineamientos y pautas generales de la política de población y migraciones; esto último a través de la Dirección Nacional de Migraciones (DNM). Además, como veremos, pese a los avances, han habido algunos retrocesos en la política y normativa migratoria a partir de 2017.

De acuerdo al artículo 20 de la mencionada Ley 25871, los extranjeros que deseen permanecer en el país pueden ser clasificados en tres categorías: residentes permanentes, residentes temporarios o residentes transitorios. Incluso durante el trámite de estas residencias se puede otorgar una *residencia precaria* por el plazo de 180 días corridos, pudiendo ser renovable hasta la resolución de la admisión solicitada, que daba derecho a salir y reingresar al territorio nacional, trabajar y estudiar durante su periodo de vigencia. Desde 2017 ese plazo de residencia precaria se ha reducido a tres meses.

Con respecto a la *residencia temporaria*, esta puede ser otorgada en las siguientes subcategorías: 1) trabajador migrante, rentista, pensionado, inversionista, científico y personal especializado, deportista y artista, y religioso de culto reconocido oficialmente, hasta tres años, prorrogables, con entradas y salidas múltiples; 2) pacientes bajo tratamientos médicos —incluyendo familiares directos, representante legal o curador— y académicos, hasta un año prorrogable; 3) estudiantes, asilados y refugiados, hasta dos años prorrogables, y 4) por razones humanitarias, cuando se invoquen razones que justifiquen a juicio de la Dirección Nacional de Migraciones un tratamiento especial; y especiales, cuando se ingrese al país por razones no contempladas en los incisos anteriores y que sean consideradas de interés por el Ministerio del Interior y el Ministerio de Relaciones Exteriores.

Otra categoría de residencia temporaria era por nacionalidad, que se otorgaba a ciudadanos nativos de Estados parte del Mercosur, Chile y Bolivia, lo que les autorizaba a permanecer en el país por un plazo de dos años, prorrogables con entradas y salidas múltiples. Tras la aprobación del Acuerdo sobre residencia para nacionales de los Estados partes del Mercosur, para el caso de Bolivia y Chile se abrió la posibilidad de que pasados los dos años de residencia temporaria se les otorgara la residencia permanente, que inicialmente se otorgaba a los inmigrantes parientes de ciudadanos argentinos, nativos o por opción, entendiéndose como tales al cónyuge, hijos y padres, así como a los hijos de argentinos nativos o por opción que nacieran en el extranjero.

Cabe añadir que en 2005, Argentina incluyó unilateralmente a Venezuela entre los países cuyos ciudadanos podían solicitar residencia temporaria por dos años en el marco del criterio de nacionalidad, lo cual facilitó la migración regular de venezolanos hacia dicho país.

En 2010 se dictó el reglamento de la Ley Nacional de Migraciones, mediante Decreto 616/2010, que recoge los nuevos objetivos de la política migratoria argentina, enfocados

en un marco de integración regional latinoamericana, "… lo que genera un compromiso cada vez mayor de cooperación mutua entre los diversos Estados parte del Mercosur, una progresiva facilitación de los procedimientos legales vigentes y una adecuada contemplación de las necesidades reales de los extranjeros que transitan o residen en el territorio nacional", según reza uno de sus considerandos[152].

Asimismo, el reglamento encarga a la DNM velar por el resguardo de los derechos humanos y el goce del derecho a migrar reconocido por la Ley 25871, así como colaborar con los Gobiernos nacional, provincial, municipal y de la Ciudad de Buenos Aires, en aquellas acciones o programas tendientes a lograr la integración de los migrantes y a garantizar su acceso a los servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social, en igualdad de condiciones con los nacionales.

Sin embargo, cabe señalar que a partir del Decreto 228, de 21 de enero de 2016, que declaró la *emergencia de seguridad p*ública en la totalidad del territorio nacional, con el objeto de revertir el peligro colectivo creado por el delito complejo y el crimen organizado[153], se dispuso una serie de operativos de control en las fronteras tanto terrestres, marítimas y aéreas, que endurecieron el ingreso de migrantes al país.

En este marco, el Decreto de Necesidad y Urgencia (DNU) 70/2017 de enero de ese año modificó las condiciones de otorgamiento de residencia temporaria y transitoria, además de incluir como impedimentos de ingreso y permanencia en el territorio nacional la presentación de documentación falsa o adulterada, la omisión de informar sobre la existencia de antecedentes penales, condenas o requerimientos judiciales, especialmente en delitos de crimen organizado y otros delitos graves. Asimismo, incluyó un procedimiento migratorio especial de carácter sumarísimo para la expulsión de quienes hubieran incurrido en estas prohibiciones[154]. Algunos señalan que fue un retroceso en los avances de la Ley 25871 e incluso opiniones autorizadas locales e internacionales plantearon la necesidad de que este Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 sea derogado[155].

---

152. Ver el reglamento en: http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/165000-169999/167004/norma.htm

153. Esta declaratoria de emergencia fue prorrogada posteriormente mediante Decreto 50/2017, por 365 días adicionales.

154. Cabe señalar que, de acuerdo con el informe anual de la Procuración Penitenciaria de la Nación, en septiembre de 2017 algunas organizaciones de la sociedad civil presentaron una acción de amparo solicitando la declaración de inconstitucionalidad del Decreto 70/2017. Esta acción fue inicialmente rechazada por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal 1, pero la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la decisión de primera instancia y declaró la invalidez constitucional de dicho decreto. La Dirección Nacional de Migraciones interpuso recurso extraordinario, el que viene siendo objeto de casación ante la Corte Suprema de Justicia.

155. El Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS) y el Centro por la Justicia y el Derecho Internacional (CEJIL) realizaron una presentación ante la CIDH el 20 de marzo de 2017, en cuyo marco los representantes de la sociedad civil plantearon la derogación del DNU. En conferencia de prensa, la comisionada Margarette Macaulay manifestó que "[l]a adopción del Decreto de Necesidad y Urgencia incorpora disposiciones regresivas de los derechos de los migrantes. La verdadera preocupación de la comisión es que la Argentina fue un gran ejemplo sobre cómo tratar a los migrantes. Y ahora nos preocupa que haya retrocedido". En similar sentido fue visto y cuestionado por el Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, *Observaciones finales, Segundo Informe Periódico de la Argentina.* 13 de septiembre de 2019, párrs. 10 y 11.

Otras normas que también forman parte del marco normativo argentino son la Ley 26202, que aprueba la Convención Internacional sobre la Protección de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares; la Ley 26364 sobre Prevención y Sanción de la Trata de Personas y Asistencia a sus Víctimas; la Ley 27512 de Reconocimiento y Protección de las Personas Apátridas; y la Ley 26165 de Reconocimiento y Protección al Refugiado. Sobre esta última norma, cabe resaltar la creación de la Comisión Nacional para los Refugiados (CONARE), cuyas funciones fueron reglamentadas mediante Resolución 800/2009 del Ministerio del Interior.

Esta Comisión está integrada no solo por representantes nacionales, sino también por ACNUR y organismos no gubernamentales. Entre sus funciones se encuentran la de tomar conocimiento inmediato y llevar un registro de toda solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado que se presente ante cualquier autoridad nacional, provincial o municipal, comunicándolas al Ministerio de Relaciones Exteriores. También tiene por función orientar y supervisar el procedimiento ante dichas autoridades, asegurar que el solicitante sea debida y oportunamente informado acerca de sus obligaciones y facilitarle el acceso a un intérprete o traductor, concediéndole el tiempo razonable y los medios adecuados para preparar la defensa de sus intereses.

La CONARE debe expedir el certificado de residencia precaria, de acuerdo a la ley migratoria vigente, así como adoptar las medidas necesarias para orientar al refugiado a los fines de la obtención de documentos, certificaciones o la acreditación de su estado civil, títulos y demás actos administrativos.

En el contexto de la ola migratoria venezolana, en febrero de 2018, la Dirección Nacional de Migraciones dictó la Disposición 594/2018, dirigida a aplicar el Protocolo de Ushuaia sobre Compromiso Democrático en el MERCOSUR, que busca minimizar los impactos negativos en la población venezolana sobre la suspensión de dicho país en el Mercosur, autorizando a la DNM a dictar medidas operativas y administrativas para facilitar la continuidad de los trámites migratorios de residencia iniciados por nacionales venezolanos. Posteriormente, en enero de 2019 se dictó la Disposición 520/2019, creando el Programa de Asistencia a Migrantes Venezolanos, para facilitar el ingreso, regularizar la condición migratoria y la inserción social de los inmigrantes venezolanos, y se constituyó una mesa de trabajo con organismos nacionales e internacionales, a efectos de dar seguimiento al flujo de migrantes de dicho país y articular respuestas adecuadas a sus necesidades[156]. Es importante señalar que las normas migratorias para venezolanos en este aspecto se distinguieron de las aplicadas a otras nacionalidades, como ha sucedido en otros países de la región.

156. Por parte del Estado argentino, dicha mesa está integrada por la Dirección de Asuntos Internacionales, la Dirección General de Movimiento Migratorio, la Dirección General de Inmigración, la Dirección General Técnica-Jurídica y la Dirección General de Información, Análisis y Control Migratorio.

Finalmente, cabe señalar que en febrero de 2019, la Dirección Nacional de Migraciones dictó la Disposición 1025/2019, con el fin de actualizar los trámites vinculados al Programa Especial de Visado Humanitario para Extranjeros Afectados por el Conflicto de la República Árabe Siria, que fue establecido mediante Disposición DNM 4683 de 5 de septiembre de 2016.

Datos y situación migratoria

Como señala Modolo, Argentina ha sido históricamente un país receptor de inmigración, pudiendo distinguirse tres etapas históricas: una primera de inmigraciones tempranas, que va desde el siglo XVIII hasta 1880; una segunda etapa de inmigraciones de masas, principalmente de población europea (italiana y española) que va de 1881 a la Primera Guerra Mundial, y una tercera etapa, que va desde el fin de la Primera Guerra Mundial en adelante, en la que los flujos europeos van disminuyendo paulatinamente para dar paso a la migración de países latinoamericanos, especialmente de Paraguay, Perú y Bolivia, siendo la última ola migratoria importante la proveniente de Venezuela[157].

Con respecto a esta tercera etapa, los datos censales muestran que si en 1980 solo el 40% del total de la población migrante provenía de países limítrofes (incluyendo Perú), hacia el 2010 dicho porcentaje había subido al 70%, con un total de 1.805.957 migrantes registrados, mostrando una reducción de las colectividades de migrantes predominantes hasta entonces, como las de Italia, España, Siria y Líbano. Este mayor porcentaje no implicó, sin embargo, un aumento de la población migrante frente a la población total, manteniéndose alrededor del 4,5% en 2010.

Clavelo apunta que esta etapa presenta además otras características interesantes, como la presencia creciente de migración peruana —a partir de la década del 80 en adelante—, la feminización del proceso migratorio, el 54% de los migrantes registrados eran mujeres —llegando al 60% en el caso de Perú y Paraguay—, así como un incremento de la inmigración proveniente de China, que pasó de 4.000 a 9.000 personas entre el 2001 y el 2010[158].

Otro rasgo que marca este periodo es la concentración de la población migrante en zonas urbanas, debido a la menor demanda de mano de obra en actividades agropecuarias y en las provincias de frontera y al aumento de oportunidades en sectores

157. MODOLO, Vanina. Análisis histórico-demográfico de la inmigración en la Argentina del Centenario al Bicentenario. En: *Papeles de Población.* Buenos Aires, 2016, 22(89), pp. 201-222. Ver: http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v22n89/1405-7425-pp-22-89-00201.pdf

158. CLAVELO, Laura. La migración internacional en Argentina hacia el 2010. En: *Revista Internacional de Movilidad Humana.* Brasilia, 2012, Año XX, 39, pp. 135-157. Ver: http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a08.pdf.

como comercio, construcción y servicios[159]. Así, para el 2010, el 95% de la población migrante vivía en alguna ciudad, principalmente en el Área Metropolitana de Buenos Aires, donde se ubicaba el 62% del total, residiendo cerca de un tercio en el área conurbana (21%), en los 24 partidos que circundan a dicha área (41%) o en el resto de la provincia de Buenos Aires (11%). Debido a ello, la población migrante en Buenos Aires llegaba al 13,2% de su población total, muy por encima del promedio nacional de 4,5%. Y si bien a nivel numérico en otras provincias el número de migrantes era menor, su porcentaje frente al total de población era importante en zonas como la Patagonia (Santa Cruz, 9,5%; Tierra del Fuego, 8,9%; Río Negro, 7,4%; Neuquén, 6,3%, y Chubut, 6,1%), mientras que en otras provincias no superaba el 1%, como en Santiago del Estero, Catamarca, Tucumán, Chaco, Corrientes, Entre Ríos y San Juan[160].

Dados estos cambios de patrones migratorios, es importante decir que la institucionalidad ha permitido reducir las expresiones de discriminación racial, si bien estas se han mantenido para ciertos grupos, como el peruano y boliviano[161]. Asimismo, como resalta el estudio de la OIM para el caso paraguayo, la articulación de estas olas migrantes con los niveles de gobierno no ha sido la mejor[162].

A partir de 2016 estas condiciones favorables van a variar debido, de un lado, a la crisis económica que va a afectar a ciertos sectores económicos —reduciendo el mercado de trabajo para los migrantes— y, de otro lado, por la publicación del mencionado Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017, que va a restringir algunos derechos fijados en la Ley de Migraciones y va a facilitar la expulsión de extranjeros. Es en este contexto que se va a producir la llegada de los primeros flujos de migrantes venezolanos a Argentina que, sin embargo, no ha sido un destino principal para este grupo nacional, aunque han llegado un total de 145.000 personas[163]. Sin duda son las facilidades que les daba el pertenecer a un país asociado al Mercosur, pudiendo solicitar la radicación por criterio de nacionalidad venezolana, lo que incentivó la migración.

---

159. Al respecto ver BAER, Gladys; BENÍTEZ, Natalia y Daniel CONTARTESE. La participación de los trabajadores inmigrantes procedentes de países limítrofes y de Perú en los mercados laborales urbanos de Argentina. En: *El impacto de las migraciones en Argentina.* Cuadernos Migratorios, 2, OIM, Oficina Regional para América del Sur. Buenos Aires, 2012. http://argentina.iom.int/co/cuadernos-migratorios-n%C2%B02-el-impacto-de-las-migraciones-en-argentina.

160. Ver INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICAS Y CENSOS (INDEC). *Censo Nacional de Población, Hogares y Viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos,* Tomo I. Migración internacional. Ver: https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf.

161. El símbolo de ello fue Marcelina Meneses, una boliviana que el 10 de enero de 2001 su pequeño hijo de 10 meses fue asesinado por un ataque xenófobo cuando viajaba en el tren Metropolitano camino al hospital. Fueron empujados —ella y su pequeño— por algunos pasajeros tras ser insultada y vejada, bajo el argumento de que "los bolivianos le quitan el trabajo a los argentinos". Por este incidente la Ciudad de Buenos Aires sancionó la Ley N° 4409, de 10 de enero, como Día de las Mujeres Migrantes, fundándose el Centro Integral de la Mujer "Marcelina Meneses". Sobre esta historia ver: https://www.laizquierdadiario.com/A-19-anos-del-asesinato-de-Marcelina-Meneses-y-su-bebe-de-diez-meses

162. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Migrantes paraguayos en Argentina: Población, instituciones y discursos.* Cuadernos Migratorios, 4. Ver: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuadernos_Migratorios_4_-_Migrantes_Paraguayos_en_Argentina.pdf.

163. En una encuesta realizada en 2018 en el cruce de la frontera internacional entre Venezuela y Colombia a 15.000 migrantes, solo el 2,4% señaló tener como punto final de destino Argentina.

De este modo, en 2018, cuando se aplicó la última Encuesta Permanente de Hogares (EPH), la población migrante venezolana ya se hace visible, si bien solo representa el 5% del total de migrantes latinoamericanos, que para ese año llegaba al 84% del universo de migrantes asentados en Argentina. Para entonces, la colectividad paraguaya era la más importante (32%), seguida de la boliviana (17%), peruana (9%), chilena (8%) y uruguaya (7%). Por su parte, la colectividad de migrantes europeos en general representaban en 2018 solo el 14% del total de población migrante, mientras que los provenientes de países de Asia llegaba al 2%[164]. En total, la población migrante en 2018 superaba los 2,5 millones de personas, representando el 5,2% de la población total en el país.

Con respecto a sus rasgos sociodemográficos, la EPH 2018 muestra dos tendencias que se mantienen desde 2010: por un lado, la mayor proporción de mujeres migrantes, que en 2018 representan el 56,8% de la población migrante total; y por otro, el alto número de adultos mayores dentro de este universo. Así, en 2018 casi el 15% de las personas migrantes se ubican dentro de este grupo de edad, llegando incluso al 81,3% en el caso de los migrantes provenientes de Europa. Este porcentaje es mucho mayor al de la población no migrante, donde los adultos mayores alcanzan solo el 12%. Por otro lado, solo el 7% son menores de 19 años, mientras que la mayor parte se ubica dentro de los rangos de edad económicamente activos; esto es, entre 19 y 65 años.

Con respecto al tiempo de residencia, ya en 2010 se registró que el 71% de migrantes llevaba más de diez años de residencia en Argentina, porcentaje que llegaba al 88% en el caso de migrantes europeos, mostrando su arraigo en este país. En el caso de migrantes latinoamericanos, el 67% de migrantes mostraba el mismo arraigo, mientras el 33% correspondía a migraciones relativamente recientes. Este arraigo se expresa también en el hecho de que un porcentaje relevante de migrantes no necesariamente conforman sus hogares con otros u otras migrantes, optando por personas de nacionalidad argentina (40%), y que la mayoría de las parejas, sea con otros extranjeros o con argentinos, tuvieron al menos un hijo o hija nacidos en Argentina (66%)[165].

Un dato de la población migrante en Argentina es el menor nivel educativo respecto de la población argentina; así, un 14% de los mayores de 24 años o no asistió o no completó el nivel primario, mientras que solo el 45% completó la escolaridad secundaria, porcentajes que llegan al 7 y 59%, respectivamente, para la población nativa. En el caso de los migrantes europeos, el 52,2% cuenta con una escolarización hasta primaria

164. Estas cifras y las que se presentan en adelante han sido tomadas del estudio de la ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Condiciones de vida de migrantes en la República Argentina. Caracterización de la población migrante para el seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1*. Oficina País para Argentina. Buenos Aires, 2019.

165. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Escenario base para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a las condiciones de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional.* OIM y Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires, 2018. Ver: http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Escenario%20base%20ODS%20Condiciones%20de%20Vida%20Migrantes%20%20WEB%20FINAL.pdf.

completa, mientras que entre los migrantes latinoamericanos este valor se reduce hasta el 39%. En general, el nivel educativo de las personas mayores es menor a los de la población más joven.

Las condiciones laborales de las personas migrantes, por su parte, muestran que las tasas de actividad y de empleo son más altas que entre la población nativa, llegando al 61,7% entre los migrantes latinoamericanos, mientras que el porcentaje de desocupación llega al 8,3% para migrantes latinoamericanos y al 8,7% para migrantes europeos. En general, las principales ramas de actividad donde se insertan son comercio (21%), construcción (18%) y servicio doméstico (17%). Si bien en el caso de migrantes europeos predominan las ramas de comercio (19%), servicios sociales, enseñanza y salud (17%) e industria manufacturera (16%).

Sin embargo, a pesar de esta menor desocupación, la OIM resalta que la inserción laboral de los migrantes es más precaria: un 25,2% trabaja por cuenta propia y un 69,7% no recibe un salario fijo, estando en condiciones de vida precarias, tanto en términos habitacionales, alimenticios, de acceso a los servicios básicos, como educación y salud.

Precisamente, en materia de atención en salud, el estudio de la OIM sobre la base de la EPH 2018 muestra que los migrantes tienen una mayor dependencia del sistema de salud pública, por contar con menores niveles de cobertura del sector privado y por parte de las obras sociales. De esta manera, 4 de cada 10 migrantes solo cuentan con la cobertura pública de salud, en tanto esta situación se presenta en el 30% de las personas nativas, con diferencias claras entre la procedencia de los migrantes. Finalmente, cabe señalar que, a pesar del aumento numérico de migrantes a nivel nacional entre 2010 y 2018, el número de regularizaciones otorgadas por el Estado no ha seguido la misma tendencia, mostrando más bien una variabilidad preocupante[166]. Así, si bien entre 2011 y 2018 se otorgaron 1.928.840 documentaciones, en 2012 se entregaron 287.960 documentos, mientras que en 2018 se registraron un total de 221.892.

Respecto a las colectividades favorecidas por este mecanismo, en dicho periodo destacan las concedidas a paraguayos y bolivianos. Por su parte, la documentación concedida a migrantes venezolanos pasaron del 1% del total otorgado en 2011, al 32% en 2018, con un total de 70.531 entregas, de las cuales 60.687 son de carácter temporario y 9.844 de carácter permanente[167], superando a partir de esa fecha a las otorgadas a paraguayos (21% en ese año), bolivianos (17%) y peruanos (7%). Asimismo, entre 2015 y 2018 el 80% de las radicaciones se realizaron en la provincia de Buenos Aires.

166. Destaca, por ejemplo, que en el año 2013 se abrieron programas de regularización para nacionales de Senegal y República Dominicana, en la idea de prevenir los abusos a los que su situación migratoria irregular los exponía. Disposiciones 01/13 y 02/13 de la Dirección Nacional de Migraciones. Ver: http://www.mpd.gov.ar/index.php/regimen-especial-de-regularizacion-de-extranjeros

167. Por su parte, en el 2017 se otorgaron 31.167 a los migrantes venezolanos, ocupando entonces el tercer lugar después de los paraguayos (61.342) y bolivianos (48.165).

Por su parte, la CONARE recibió 2.287 solicitudes de estatuto de refugiado durante 2018, siendo los venezolanos la nacionalidad con mayor cantidad de solicitudes. Este contexto presentó nuevos desafíos para dicha entidad, ya que requirió de mecanismos más ágiles de resolución[168]. Sobre este punto, cabe destacar que en Argentina el tratamiento de los refugiados y sus necesidades es regulado en la Ley 26165 de 2006, que dispone la protección y asistencia a los refugiados en cuanto a sus derechos sociales, económicos y culturales[169]. Pese a que la Defensoría del Pueblo solicitó la expedición del reglamento correspondiente, este aún no se ha aprobado, lo que genera retrasos que pueden derivar en graves afectaciones de derechos.

Al respecto, la Defensoría del Pueblo narra en su informe el caso de un joven venezolano que comenzó el trámite migratorio el 16 de junio de 2016, solicitando la residencia temporaria y, cuando transcurrió casi un año sin respuesta, solicitó la intervención de la Defensoría. Desde la institución se gestionó la residencia del joven ante la Dirección Nacional de Migraciones, la cual informó que el expediente estaba en análisis documental por las huellas dactilares, esperando que el interesado presentara el certificado de antecedentes penales en Venezuela. Una vez cumplida esa instancia, y a través del accionar de la Oficina de Trata de Personas y Migrantes de la Defensoría, el joven pudo acceder a su documento de identidad.

Necesidades y servicios jurídicos para migrantes

Las personas migrantes y refugiadas tienen una serie de necesidades jurídicas, una de las básicas es el acceso a documentación que permita su condición regular, sobre la que existe una serie de servicios en Argentina. Del mismo modo, existen necesidades en el ámbito de la orientación de derechos, para estar informados sobre su condición en el país de acogida, así como dónde acudir en caso de que requiera garantizar la protección de sus derechos, en donde se brinda desde el MPD servicios de protección en ámbitos como detenciones arbitrarias, defensa para evitar expulsiones, defensa en caso de estar privado de libertad —sea por retención para una expulsión o si está en prisión por la presunta comisión de un delito—, violencia en general, violencia de género, entre otros supuestos.

En Argentina la Ley Nacional de Migraciones (Ley 25871), expedida en 2003, era una necesidad en materia migratoria, pues entre otros factores en aquel momento la agenda existente era la de un país con muchos migrantes en condición irregular, provenientes fundamentalmente de países de Sudamérica como Bolivia, Paraguay y Perú. Fue

168. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN, p. 203. http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2018.pdf

169. Expresamente el artículo 25 señala: "La Comisión Nacional para los Refugiados tendrá las siguientes funciones: a) proteger los derechos de los refugiados y solicitantes de asilo que se hallen bajo la jurisdicción de la República Argentina (…); b) convocar a autoridades nacionales, provinciales y municipales a fin de proponer la coordinación de acciones conducentes al cumplimiento de los objetivos de esta ley y en particular, en lo que concierne a: 2. La asistencia de los refugiados y sus familiares. 3. Su inserción en la vida social y económica del país".

una ley promovida desde muchos espacios sociales, siendo largamente esperada y donde el MPD participó activamente[170].

Es importante destacar también que la Ley 25871 fue el corolario de una solución amistosa en el marco de una denuncia presentada ante la CIDH, relativa al caso *Juan Carlos de la Torre*, un migrante uruguayo al que se le habrían vulnerado sus derechos[171].

La Federación Internacional de Derechos Humanos (FIDH) ha señalado que hasta antes de esta ley, el Poder Judicial en Argentina no protegía los derechos de los migrantes e incluso convalidó la detención y expulsión de migrantes que efectuaba la DNM[172], no garantizándose el acceso a la justicia de estos colectivos[173]. Incluso afirmó que los servicios de defensa exigían la acreditación del migrante como residente, lo que significaba considerar su condición regular en el país.

La FIDH refiere que la "Ley Videla" provocó aproximadamente 800.000 inmigrantes irregulares, sobre todo de países limítrofes y que, según estadísticas oficiales, en los años 2000 y 2002, el promedio de expulsiones de migrantes llegó a 10.000 personas[174]. Destaca la FIDH que la Ley 25871 fue la primera ley en materia migratoria aprobada por un gobierno democrático en Argentina y, por lo tanto, es la que ha buscado imprimir un enfoque de derechos a la política migratoria que hasta entonces era muy distinta[175].

La agenda que se requería entonces era la regularización, buscando implementar medidas para simplificar los trámites administrativos e implementar programas en aquellas zonas del país que requerían un tratamiento especial, incluyendo criterios para exonerar de pago a los migrantes sin recursos. Además, era importante tener en cuenta que la ley incorporó como criterio de residencia la reunificación familiar.

El cambio producido con la ley fue importante para detener las expulsiones y para el ejercicio de la defensa, a efectos de cubrir necesidades jurídicas de los migrantes, pues

170. La ley puede verse en: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/campana_grafica/pdf/Libro_Ley_25.871.pdf

171. Ver CIDH. Informe 85/11 (solución amistosa). Petición 12.306, *Juan Carlos de la Torre* (Argentina). Argentina voluntariamente se obligó a revocar la decisión de expulsión y la prohibición de reingreso al país de la víctima —como medidas de restitución— y abrió paso a la derogación del Decreto Ley 22349 y sanción de la Ley 25871 como medida de no repetición.

172. Portal institucional de la DNM: http://www.migraciones.gov.ar/ave/index.htm

173. La FIDH cita un caso de *habeas corpus* (caso *De la Torre, Juan Carlos s/ Habeas Corpus*), de 1998 donde la Corte Suprema argentina sostuvo que si fue efectivizada la expulsión, la acción no era procedente. FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Argentina, avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos.* Ed. CELS. Febrero de 2011, 559e, p. 6.

174. *Ibidem,* p. 5.

175. La FIDH señalaba lo siguiente: "En especial durante la década del 90 la política migratoria argentina fue particularmente regresiva. No solo no se modificó la ley sino que los convenios internacionales firmados con países de la región (como Bolivia y Perú), que pretendían buscar alternativas para la regularización de esos inmigrantes, fueron ineficientes para alcanzar ese objetivo. Incluso, la autoridad migratoria decidió la expulsión de personas de esos países, aun cuando los tratados se encontraban vigentes. FEDERACIÓN INTERNACIONAL DE DERECHOS HUMANOS. *Argentina, avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos.* Ed. CELS. Febrero de 2011, 559e, p. 6.

a partir de dicha Ley 25871, la DNM solo podría disponer una orden de expulsión después de requerir a la persona que regularizara su situación, iniciándose el procedimiento administrativo que debía efectuarse en el marco de un debido proceso, dentro del cual la persona tiene derecho a la defensa, asistencia jurídica gratuita y, si es necesario, un intérprete. Además, estos casos debían, en el modelo original, ser puestos en conocimiento del MPD, conforme a lo dispuesto en el texto original del artículo 86 de la Ley 25871:

> *"Los extranjeros que se encuentren en territorio nacional y que carezcan de medios económicos tendrán derecho a asistencia jurídica gratuita en aquellos procedimientos administrativos y judiciales que puedan llevar a la denegación de su entrada, al retorno a su país de origen o a la expulsión del territorio argentino. Además, tendrán derecho a la asistencia de intérprete/s si no comprenden o hablan el idioma oficial. Las reglamentaciones a la presente, que en su caso se dicten, deberán resguardar el ejercicio del derecho constitucional de defensa…"*[176].

A su vez, el reglamento de la Ley 25871 aprobado por Decreto 616/2010 señala que:

> *"La Dirección Nacional de Migraciones, ante el planteo que efectúe un extranjero, dará inmediata intervención al Ministerio Público de la Defensa, disponiendo la suspensión de cualquier trámite y de los plazos en curso en las actuaciones administrativas, hasta que el referido ministerio tome intervención, u otro servicio jurídico lo haga en su reemplazo y el interesado reciba la asistencia jurídica necesaria para la salvaguarda de sus intereses".*

Estas normas marcaron el papel de la Defensa Pública para la defensa de migrantes a fin de evitar su expulsión, pudiendo ejercer su defensa e interponer recursos impugnatorios ante la administración e incluso recurrir a la instancia judicial en la vía contencioso-administrativa federal. Además, se estipuló que no era posible detener a un migrante sin orden judicial a solicitud de la DNM (artículo 70 de la ley), y en caso de ser detenidos, deben serlo en lugares distintos a los de reclusión de quienes están en conflicto con la ley penal. Este es un aspecto positivo pues define claramente un resguardo de la libertad para los casos de la llamada retención, lo que constituye una buena práctica.

Bajo estos supuestos se otorgaron funciones muy importantes al MPD para la defensa de migrantes, debiendo tener conocimiento de todas las órdenes de expulsión para asumir la representación de estas personas, dado que la ley estableció que se trataba de un grupo en condición de vulnerabilidad.

En esa línea, por ejemplo, el MPD representó —en sede administrativa y judicial— a diversos migrantes apelando la orden de expulsión presentando argumentos como, principalmente que, de efectivizarse tal decisión, se produciría la ruptura de la unidad familiar, al separarse a las personas de su parejas e hijas/os que ya tienen nacionalidad

176. Ver: http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf

argentina. En un caso particular (caso de la señora R.A.S.O.), al agotarse la totalidad de los recursos internos, se decidió acompañar el caso ante el Comité de los Derechos del Niño, en resguardo de los derechos de los NNA afectados y cautelarmente se requirió al Estado argentino que se abstuviera de expulsar a la persona[177]. Tal decisión fue el disparador para que la Dirección Nacional de Migraciones resolviera revocar la orden de expulsión oportunamente dictada. En la actualidad, dicha persona se encuentra realizando el correspondiente trámite de regularización en miras a obtener su residencia legal en el país. Sin duda, una defensa consistente.

Sin embargo, pese a estos avances en materia migratoria, el Gobierno del expresidente Mauricio Macri expidió el ya mencionado Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017 de enero de 2017, que sustituye diversos artículos de la Ley Nacional de Migraciones (Ley 25871)[178], restringiendo su ámbito, pues ahora la norma señala que "cuando no haya sido requerida la asistencia jurídica gratuita o no se acreditara de forma fehaciente la falta de medios económicos, se continuará con las actuaciones administrativas sin más trámite", disponiendo que será decisión de la DNM determinar si notifica o no al MPD sobre alguna situación de expulsión, pudiéndose llevar a cabo la expulsión de ser el caso sin notificación a esta entidad como ocurría hasta entonces[179].

Como fue mencionado, diversas organizaciones cuestionaron la medida del Gobierno e incluso la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires señaló que: "Este decreto define la nueva posición que el Estado nacional decidió asumir con relación a la migración y a las personas que optan por vivir en la Argentina, posición que restringe el goce de derechos fundamentales y reinstala el paradigma que hasta el año 2003 había asociado a las personas migrantes al peligro, a la amenaza contra el orden público y la seguridad nacional"[180].

---

177. Esto en atención al artículo 6 del Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño y al artículo 7 del reglamento del Comité en relación con el protocolo precitado; el Comité en cuestión adoptó dicha medida en resguardo de los derechos involucrados.

178. El artículo 99 de la Constitución argentina faculta al Gobierno a sancionar leyes sin pasar por el Congreso "solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes, y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o de régimen de los partidos políticos, podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia, los que serán decididos en acuerdo general de ministros que deberán refrendarlos, conjuntamente con el jefe de gabinete de ministros. El jefe de gabinete de ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente, cuya composición deberá respetar la proporción de las representaciones políticas de cada c*ámara. Esta comisión elevará su despacho en un plazo de diez días al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento, el que de inmediato considerarán las cámaras. Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada cámara regulará el trámite y los alcances de la intervención del Congreso*".

179. Entre los fundamentos del decreto se señala que "… la aplicación de las normas vigentes conduce al desarrollo de procedimientos administrativos y actuaciones judiciales de muy prolongada extensión, los que conforme a los plazos legalmente previstos pueden insumir alrededor de cuatrocientos (400) días hábiles. Esta circunstancia suscita incertidumbre al migrante respecto de su situación y dificulta a la Dirección Nacional de Migraciones el cumplimiento de su misión de garantizar el cumplimiento de la ley, lo que en última instancia repercute en la seguridad pública", refiriéndose concretamente al caso de expulsiones. http://www.migraciones.gov.ar/pdf_varios/residencias/Decreto_70-2017.pdf

180. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES. *Examen del Estado argentino ante el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (2.° ciclo).* Informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/ARG/INT_CMW_IFN_ARG_29053_S.pdf

En septiembre de 2017, algunas organizaciones de la sociedad civil presentaron una acción de amparo solicitando la declaración de inconstitucionalidad del referido Decreto de Necesidad y Urgencia 70/2017. La acción fue rechazada por el Juzgado en lo Contencioso Administrativo Federal, pero en marzo de 2018, en apelación, la Sala V de la Cámara en lo Contencioso Administrativo Federal revocó la decisión y declaró la inconstitucionalidad del decreto[181]. Desde mayo de 2018 el caso se encuentra en manos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, que aún no resuelve esta causa[182], si bien se ha informado que el Gobierno actual analiza modificar esta norma[183].

No obstante, otros artículos de la Ley 25871 se mantienen como marco de acceso a derechos básicos de la población. Sobre el particular, destaca el artículo 6 de la ley que señala que el Estado garantiza el acceso igualitario a los inmigrantes y sus familias en las mismas condiciones que los nacionales, "… en particular lo referido a servicios sociales, bienes públicos, salud, educación, justicia, trabajo, empleo y seguridad social".

Igualmente el artículo 7 señala que la irregularidad migratoria de un extranjero no impide la admisión de un NNA como alumno en un establecimiento educativo sea público o privado. A su vez el artículo 8 dispone que no puede negarse el acceso a la salud a la personas incluso si la persona está en situación irregular.

También el artículo 9 de la ley señala que los extranjeros tienen derecho a que el Estado les proporcione información gratuita acerca de sus derechos y obligaciones, incluida información sobre requisitos establecidos para su admisión, permanencia y egreso. Además, el reglamento señala que la DNM, directamente o vía convenios, dictará cursos periódicos de capacitación para sus funcionarios y la policía migratoria sobre los derechos, deberes y garantías de los extranjeros, así como brindará información en materia migratoria a extranjeros, en especial para facilitar los trámites necesarios para cumplir con su radicación.

Estas normas aclaran los derechos de estos colectivos, siendo importante precisar que en Argentina son considerados como un grupo en condición de vulnerabilidad, lo que, además, se expresa en la aceptación de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, por parte de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, mediante Acordado 5/2009. En sentido similar, el MDP, través de la Resolución DGN 1353/11, ha recomendado a todos los defensores y funcionarios del organismo considerar las reglas en sus procesos de trabajo para la defensa.

181. En igual sentido se expidió la Cámara Federal de la Plata, Sala III en "Calzado Amaro", sentencia de 20 de marzo de 2018 y en la causa "Wang, Xiang s/ solicitud de carta de ciudadanía" (37103/2016/CA2) sentencia de 24 de mayo de 2018, declarando la inconstitucionalidad del DNU 70/2017, íntegramente por las mismas razones.
182. PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN. Informe 2018. Ver: https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf
183. Nota del diario *El Clarín* de 23 de enero de 2020. Ver: https://www.clarin.com/politica/gobierno-evalua-derogar-decreto-mauricio-macri-expulsar-extranjeros-cometen-delitos_0_4DtQ89y7.html

Además, es importante considerar que, como lo señalan estudios en Argentina, el 30,4% de las personas migrantes están en condición de pobreza, y plantea una condición de mayor vulnerabilidad, lo que debe tenerse en cuenta para los servicios de asistencia jurídica[184].

Debe resaltarse que conforme a la Ley 27372, Ley de Derechos y Garantías de las Personas Víctimas de Delitos, el MPD presta servicios de patrocinio jurídico a víctimas de delitos, siendo los parámetros para dicha atención que la persona no cuente con recursos económicos, si la víctima se encuentra en situación de vulnerabilidad y, además, la gravedad del hecho investigado. Desafortunadamente, el artículo 6 de la ley que lista las situaciones de vulnerabilidad no contempla a las personas migrantes, refugiadas o extranjeros, pero es obvio que lo son[185].

De conformidad con lo informado por el Programa de Asistencia y Patrocinio Jurídico a Víctimas de Delitos del MDP, los parámetros para evaluar las solicitudes de patrocinio jurídico gratuito son los siguientes:

1. La persona damnificada debe requerir expresamente la actuación de la Defensa Pública. La solicitud de patrocinio debe ser presentada por la persona que se encuentra directamente afectada por el delito o por su cónyuge, conviviente, padres, madres, hijos/as, hermanos/as, tutoras/es o guardadoras/es en los delitos cuyo resultado sea la muerte de la persona o si el ofendido hubiere sufrido una afectación psíquica o física que le impida ejercer sus derechos.
2. Los ingresos mensuales de la persona requirente no deben superar la suma de dos salarios mínimos vitales y móviles (vigentes al momento de evaluar la petición). Cuando los recursos económicos de la persona peticionante exceden estas pautas, solo se otorgará representación si se encuentra en una situación de vulnerabilidad y de imposibilidad de acceso a la justicia.
3. Para determinar la especial gravedad del hecho investigado, se considerará el bien jurídico afectado, la magnitud del daño causado, la complejidad en la investigación de los hechos, la existencia de patrones de impunidad, la intervención por acción u omisión de funcionarios estatales, la trascendencia institucional de los hechos denunciados, entre otros factores[186].

184. *Condición de vida de migrantes en la República Argentina. Caracterización de la población migrante para el seguimiento de los ODS 1 (Fin de la pobreza).* OIM, 2018.

185. El artículo 6 de la Ley 27372 dice: "Cuando la víctima presente situaciones de vulnerabilidad, entre otras causas, en razón de su edad, género, preferencia u orientación sexual, etnia, condición de discapacidad, o cualquier otra análoga, las autoridades deberán dispensarle atención especializada. Se presumirá situación de especial vulnerabilidad en los siguientes casos: a) si la víctima fuere menor de edad o mayor de setenta (70) años, o se tratare de una persona con discapacidad; b) si existiere una relación de dependencia económica, afectiva, laboral o de subordinación entre la víctima y el supuesto autor del delito".

186. Sobre el particular ver: https://www.mpd.gov.ar/index.php/caracteristicas-del-servicio

Debe destacarse el trabajo de la MPD que, desde el Programa para la Aplicación de Instrumentos de Derechos Humanos, garantiza el acceso al litigio ante los organismos internacionales en los casos en los que existan sentencias judiciales que consoliden la vulneración de derechos humanos[187].

Proyecto Piloto de Asesoramiento y Patrocinio para Víctimas de Violencia de Género

Por efecto del artículo 22 de la citada Ley 27372 se creó, dentro de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, el Centro de Asistencia a las Víctimas de Delitos (CENAVID), que tiene a su cargo la asistencia a las víctimas de delitos de competencia de la justicia federal en todo el país y, en forma coadyuvante, la asistencia a las víctimas de delitos de competencia de la justicia ordinaria a requerimiento de las jurisdicciones locales. Una de sus funciones es garantizar la representación jurídica de la víctima mediante el Ministerio Público de la Defensa; también acuerda mecanismos de cooperación con colegios profesionales, instituciones educativas o académicas u otras asociaciones y organizaciones de la sociedad civil que se encuentren capacitados para brindar servicios legales[188].

En este ámbito existe una línea telefónica de atención a víctimas de violencia familiar y sexual, que atiende las 24 horas del día los 365 días del año (línea 137); y se cuenta con un Centro de Atención a la Víctima de la Policía Federal[189]. Los migrantes, refugiados y extranjeros pueden acudir a estos servicios y la información que encontramos alcanza en general a 15.402 víctimas atendidas en el periodo de junio de 2018 a marzo de 2019, correspondiendo el 67,8% de los casos (10.443) a violencia sexual o familiar; el 15,1% (2.324) a homicidios y femicidios, y, en tercer lugar, el 10,9% (1.678) a trata de personas, la gran mayoría de los cuales son extranjeras[190].

También existe en el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos una serie de programas con servicios legales, como los centros de acceso a justicia, que brindan orientación jurídica para personas en condición de vulnerabilidad en 90 oficinas en todo el país y con servicios itinerantes una o dos veces por semana en zonas de marginación urbana; son servicios de atención primaria y se señala expresamente que atienden asuntos migratorios. Sus servicios se vinculan a trámites sobre documentación, seguridad social y certificaciones por discapacidad, entre otros. También brindan consultas

187. Pueden consultarse casos y modalidades de intervención en: https://www.mpd.gov.ar/index.php/programa-para-aplicacion-de-instrumentos-de-derechos-humanos
188. Además, según informan, brindan hospedaje y alimentación de emergencia, atención médica y psicológica, protección a la familia, y hay una línea especial (línea 149). Ver: https://www.argentina.gob.ar/justicia/asistencia-victimas-delitos
189. Al respecto ver: http://www.jus.gob.ar/atencion-al-ciudadano/guia-de-derivaciones/victimas.aspx
190. Datos extraídos de: https://conlagentenoticias.com/el-ministerio-de-justicia-asistio-a-mas-de-15-000-victimas-de-violencia-en-diez-meses/

legales sobre aspectos de familia, conflicto con la ley penal, violencia, problemas de salud, vivienda, trabajo o educación, entre otras[191].

La Ley 27210 de 2015 creó el cuerpo de Abogadas y Abogados para Víctimas de Violencia de Género, dentro de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación, para garantizar el acceso a la justicia de las personas víctimas de violencia de género conforme a la Ley 26485 de Protección integral para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres. Brindan patrocinio jurídico gratuito y asesoramiento legal integral en todo el territorio nacional a personas víctimas de violencia de género en todos sus tipos y modalidades.

Sobre este punto, cabe destacar que, recientemente, la Secretaría de Derechos Humanos y Pluralismo Cultural destacó el trabajo del MPD en defensa de las víctimas de violencia institucional y en la identificación de patrones estructurales de violación de garantías procesales[192].

Programa de Asesoramiento y Patrocinio para las Víctimas del Delito de Trata de Personas

En 2008 se expidió la Ley 26364 para prevenir y sancionar la trata de personas, y asistir a sus víctimas. En ese marco se creó en 2012 el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento de Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.

En materia de trata de personas en Argentina es muy conocido el caso de *Alika Kinan*, una ciudadana argentina víctima de trata que hoy es un símbolo en el país y el mundo[193], que fue captada por las redes ilegales para ser explotada sexualmente en el sur del país (Ushuaia, Tierra del Fuego). El bar donde fue sometida por varios años fue allanado por las autoridades, capturados sus responsables y ella liberada. Incluso antes de que esto ocurriera, ella conoció a un ciudadano español que la llevó a España, pero también para explotarla sexualmente y con quien tuvo tres hijas. Escapó de su nuevo proxeneta y volvió a Ushuaia, al mismo bar. Cuando las autoridades cerraron el lugar, ella pudo darse cuenta de que todo el tiempo fue víctima de trata, afectación de las que son víctimas muchas mujeres migrantes que, por su caso, están visibilizando el problema y de ahí su importancia. Alika sobre su propio caso dijo que: "El consentimiento no se tiene en cuenta en el delito de trata, porque la víctima está coaccionada por

191. Sobre el particular ver: https://www.justicia2020.gob.ar/eje-acceso-a-la-justicia/conformacion-prestaciones-los-centros-acceso-justicia/

192. Esto se realizó durante la audiencia pública en la Corte IDH sobre el caso *Fernández Prieto y Tumbeiro vs. Argentina;* en su condición de representante del Estado argentino, destacó la labor del MPD. Ver: https://www.mpd.gov.ar/index.php/noticias-feed/4915-la-secretaria-de-derechos-humanos-elogio-ante-la-corte-interamericana-el-trabajo-de-la-defensoria-general-de-la-nacion

193. Fue premiada recientemente como heroína contra la trata de personas por el Departamento de Estado de EE. UU. https://www.lanacion.com.ar/el-mundo/argentina-premio-eeuu-donald-trump-alika-kinan-nid2037758

situaciones de vulnerabilidad, pobreza o enamoramiento y no percibe que es víctima de trata"[194]. Ella emprendió una batalla legal contra sus captores y contra la municipalidad de Ushuaia, que debió indemnizarla por ser partícipe en la existencia de una red de trata.

La Defensoría del Pueblo de la Nación cuenta con la Oficina de Lucha contra la Trata de Personas y Migrantes, que presenta denuncias y solicita intervención ante diversas entidades como la Procuraduría de Lucha contra la Trata y Explotación de Personas de la Procuración General de la Nación, así como el Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación. Además, lleva a cabo informes de investigación, protocolos de intervención y elabora propuestas legislativas sobre la materia.

Según datos a los que tuvimos acceso para este diagnóstico del Programa Nacional de Rescate y Acompañamiento a las Víctimas Damnificadas por el Delito de Trata de Personas, en Argentina se ha rescatado hasta el año 2018 un total de 13.348 víctimas, principalmente de explotación sexual y laboral, incluyendo a 1.090 NNA[195]. Además, desde que se puso en marcha la línea de denuncias anónimas para casos de trata en el 2012 (línea 147), hasta septiembre de 2018, se recibieron un total de 13.864 denuncias, que fueron derivadas a otros servicios[196].

Se cuenta con un Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas, creado por la Ley 26364, que funciona en el ámbito de la Jefatura de Gabinete de Ministros y cuyo objetivo es ser un espacio permanente de acción y coordinación institucional para el impulso y seguimiento de todos los temas vinculados a la implementación de la normativa en materia de trata de personas. Un reciente informe de 2019 del Departamento de Estado de EE. UU. ha resaltado la labor que cumple Argentina país en la materia[197].

---

194. Ver nota: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-40438054

195. Dato extraído de: https://www.lanacion.com.ar/sociedad/en-ultimos-10-anos-rescataron-13384-victimas-nid2222397. La misma nota del diario *La Nación* señaló el tema de explotación laboral de un caso narrado como la plantación de papas Tandill en la provincia de Buenos Aires, donde "… 43 personas trabajaban 16 horas por día en condiciones extremas. Dormían en *containers* de chapa, sacaban agua de un pozo para higienizarse y hacían sus necesidades a campo abierto. Ninguno recibió alguna remuneración por su trabajo. Una situación muy parecida a la esclavitud".

196. Ver: https://www.argentina.gob.ar/noticias/lucha-contra-la-trata-una-politica-de-estado-que-rescato-mas-de-13-mil-victimas

197. El informe de 2019 dice: "El Gobierno de Argentina cumple plenamente con los estándares mínimos para la eliminación de la trata de personas. Durante el periodo que abarca el presente informe, el Gobierno continuó realizando acciones importantes y constantes y, consecuentemente, Argentina permanece en la categoría 1. Dichas acciones consistieron en aumentar el número de investigaciones, juicios y condenas, incluso de funcionarios cómplices, e identificar y prestar asistencia a más víctimas. Si bien el Gobierno cumple los estándares mínimos, no asignó un presupuesto específico para su plan de acción nacional ni tampoco prestó a las víctimas asistencia integral, especializada y completa a mediano y largo plazo, incluso a las víctimas de sexo masculino. La complicidad oficial en materia de delitos relacionados con la trata continuó siendo motivo de gran preocupación y la ley contra la trata continuó presentando incongruencias con el protocolo de Naciones Unidas contra la trata de personas, al estipular que el uso de la fuerza, el fraude o la coerción constituyen factores agravantes y no elementos esenciales del delito". Ver: https://ar.usembassy.gov/wp-content/uploads/sites/26/Informe-sobre-Trata-de-Personas-2019-Argentina.pdf

Con Brasil, se ha conformado un Comité de Integración Fronteriza (Paso de Los Libres - Uruguayana), para el intercambio de experiencias y legislaciones respecto del fenómeno de trata y tráfico ilícito de migrantes. También existen trabajos coordinados entre el Ministerio de la Mujer de Paraguay y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos y de Desarrollo Social de la Nación de Argentina, con el fin de impulsar acciones de cooperación interinstitucional en el abordaje integral, relacionado con la prevención y persecución del delito de trata y tráfico ilegal de migrantes, mediante mecanismo binacional de acciones directas[198].

La Defensoría del Pueblo de la Nación, en su informe de 2018, refirió que durante este año, la Oficina de Lucha contra la Trata de Personas y Migrantes recibió más de cien solicitudes de intervención para coadyuvar a la regularización de migrantes, principalmente de Paraguay, Bolivia, Perú y Venezuela[199]. También ha referido que ha recibido un incremento de pedidos de refugio principalmente de personas de Venezuela[200].

Otros supuestos

El informe de 2018 señaló que la Defensoría del Pueblo de la Nación ha tenido que interceder en varias ocasiones ante la DNM para lograr la documentación de migrantes, logrando según afirman un 80% de efectividad en la resolución de los trámites[201].

Es importante considerar la *Guía de actuación en casos de violencia doméstica contra las mujeres del Ministerio Público,* que tiene en cuenta a las mujeres migrantes, refugiadas y extranjeras como personas en situación de mayor vulnerabilidad, lo que las califica para la adopción de medidas de asistencia y contención adicionales[202].

Mediante Resolución 1858/08 de noviembre de 2008, se creó dentro del MPD la Comisión del Migrante en el ámbito geográfico de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires[203], con el objeto de dar respuesta a las necesidades de asistencia jurídica de las personas migrantes y refugiadas, principalmente aquellas relacionadas con el trámite de expulsión de las personas condenadas, el acceso a un intérprete o traductor y para brindar

198. CONSEJO FEDERAL PARA LA LUCHA CONTRA LA TRATA Y EXPLOTACIÓN DE PERSONAS Y PARA LA PROTECCIÓN Y ASISTENCIA A LAS VÍCTIMAS. *Informe anual 2018.* Buenos Aires, 2018. P103/104. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_if-2018.pdf
199. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN. *Informe anual 2018*, p. 203. http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2018.pdf. p 204
200. DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA NACIÓN. *Informe anual 2018*, p. 203. http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2018.pdf
201. *Ibidem,* p. 204.
202. MINISTERIO PÚBLICO FISCAL. PROCURACIÓN GENERAL DE LA NACIÓN. *Guía de actuación en casos de violencia doméstica contra las mujeres del Ministerio Público de Argentina de 2016*, p. 33. Ver: https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2016/11/UFEM-Gu%C3%ADa-de-actuaci%C3%B3n-en-casos-de-violencia-dom%C3%A9stica-contra-las-mujeres.pdf
203. La atención en el interior del país es garantizada por las defensorías federales con asiento en las distintas provincias.

asesoramiento para prevenir situaciones de conflicto con la ley, según los principios del derecho internacional de los derechos humanos de los migrantes[204].

En el marco de dicha norma, la Resolución DGN 569/11, señaló los casos a cargo de la Comisión del Migrante que cubre un ámbito de sus necesidades jurídicas, como son: 1) detenidos a disposición de la justicia federal en procesos de expulsión; 2) detenidos a disposición de la justicia federal que se opongan a una expulsión; 3) detenidos cuyo trámite de expulsión devenga de una condena dictada por un Tribunal Provincial y se opongan a su salida del país, y 4) en los casos de personas cuya expulsión sea consecuencia de una irregularidad administrativa. Asimismo, dispuso que, en estos casos, la defensa ante los Tribunales Federales de la Capital Federal, sea ejercida por la Defensoría Pública Oficial ante los Juzgados Federales de Ejecuciones Fiscales Tributarias[205].

Es importante mencionar la Resolución DGN 390/17, que precisa la intervención de la Comisión del Migrante en la defensa, tanto en sede administrativa como ante los tribunales federales de la capital federal, para: 1) detenidos a disposición de la justicia federal en procesos de expulsión que no posean voluntad recursiva; 2) detenidos a disposición de la justicia federal que se opongan a la expulsión; 2) detenidos cuyo trámite de expulsión devenga de una condena dictada por un tribunal provincial y se opongan a su salida del país; 4) en los casos de personas cuya expulsión sea consecuencia de una irregularidad administrativa, y 5) personas en libertad cuya expulsión provenga de una condena penal, y su legajo trámite ante la Dirección Nacional de Migraciones —delegación Ciudad Autónoma de Buenos Aires—. En el caso 1), la Comisión ejercerá la defensa ante las delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones en todo el país; en tanto que en los casos 2), 3) y 4), la intervención de la Comisión en sede administrativa se circunscribirá a los expedientes que tramiten ante la Dirección Nacional de Migraciones, Delegación Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Según información proporcionada para este diagnóstico, la referida Comisión del Migrante durante el año 2019 brindó asesoramiento y asistencia a 2.206 migrantes en trámites relativos a órdenes de expulsión dictadas en su contra por la Dirección Nacional

204. Sobre esta norma, el artículo 86 del reglamento de la Ley Nacional de Migraciones dispuso que la Dirección Nacional de Migraciones, ante el planteo que efectúe un extranjero, dará inmediata intervención al MPD disponiendo la suspensión de cualquier trámite y de los plazos en curso en las actuaciones administrativas, hasta que el referido ministerio tome intervención o el interesado reciba la asistencia jurídica necesaria para la salvaguarda de sus intereses.
205. Posteriormente, la Resolución DGN 1264/14 precisó que todos aquellos casos que versen sobre personas en libertad cuya expulsión devenga de una condena penal, y su legajo se tramite ante la Dirección Nacional de Migraciones —delegación Ciudad Autónoma de Buenos Aires— estarán igualmente a cargo de la Comisión del Migrante. Por su parte, la Resolución DGN 390/17 estableció, en el marco de la declaratoria de emergencia de la seguridad pública, que, en los casos consignados en el punto 1 de la Resolución DGN 569/11, la defensa ante los tribunales federales de la capital federal será ejercida por la Comisión del Migrante, asignándole también todos aquellos casos que versen sobre personas en libertad, cuya expulsión provenga de una condena penal, y su legajo se tramite ante la Dirección Nacional de Migraciones —delegación Ciudad Autónoma de Buenos Aires—, cuando la defensa se haga en sede judicial. Se dejó a la Defensoría Pública Oficial con competencia ante los juzgados federales aquellos casos en que correspondiera la intervención respecto de personas en condición de detención o en libertad, cuyo legajo de expulsión —no consentida— se tramite ante las otras delegaciones de la Dirección Nacional de Migraciones.

de Migraciones. De esas 2.206 personas, 1.148 fueron atendidas por la Comisión del Migrante, con asiento en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, en tanto las restantes 1.058 fueron atendidas por defensorías federales del interior del país. Del universo de 2.206 personas migrantes, 538 eran mujeres.

De igual forma la Comisión del Migrante ha intervenido en siete casos de NNA, respecto de los cuales se decretó su expulsión o la suspensión de sus trámites de radicación en razón de la situación migratoria de sus padres; en general, durante 2019 se asistió a un número total de 62 NNA[206].

En el caso de NNA no acompañados o separados de sus familias solicitantes del reconocimiento de la condición de refugiado, durante 2019 estuvieron bajo tutela un total de 30 NNA, de las siguientes nacionalidades: Venezuela (21), Colombia (4), Senegal (1), R.D. Congo (3), Apátrida (1).

En el ámbito del MPD existe, además, la Comisión para la Asistencia Integral y Protección del Refugiado, creada mediante Resolución DGN 1071/07, para garantizar el acceso a la justicia y el respeto de los derechos humanos de las personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición. Este grupo de trabajo cuenta con los siguientes programas:

- Programa de Tutela, Representación Legal y Acompañamiento de Niños, Niñas y Adolescentes Refugiados y Solicitantes de Refugio, establecido mediante Resolución DGN 489/08, dirigido principalmente a la tutela, la representación legal y el acompañamiento de los NNA no acompañados o separados de sus familias a cargo de un tutor *ad hoc* que forma parte de dicha Comisión, que cuenta con un protocolo interno de actuación y un protocolo de actuación interinstitucional.
- Programa de Asesoramiento y Representación Legal para Personas Refugiadas y Solicitantes del Reconocimiento de la Condición de Refugiados. Constituido mediante Resolución DGN 1055/11, busca brindar asistencia jurídica a toda persona que se presente ante la Secretaría Ejecutiva de la CONARE a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado. De acuerdo a la mencionada resolución, debe incluir orientación en los trámites; asesoramiento sobre la naturaleza del procedimiento y sobre sus derechos y obligaciones; velar por el respeto al debido proceso; acompañamiento a entrevistas ante la CONARE; aporte o solicitud de prueba documental, testimonial o pericial; elaboración de alegatos, y formulación de recursos en caso de denegatoria.
- Asistencia a personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición que se encuentran privadas de la libertad. Mediante Resolución DGN 770/12, se instruyó a todos los defensores públicos oficiales y *ad hoc* para que, toda vez que tomen conocimiento de que una persona refugiada o solicitante del reconocimiento

206. Ver Resolución DGN 761/13. Básicamente, se le otorga competencia en materia de asistencia de las niñas, niños y adolescentes hijos de migrantes sometidos a proceso de expulsión por parte de la Dirección Nacional de Migraciones a las defensorías federales que intervienen en el fuero contencioso administrativo federal.

de dicha condición se encuentra privada de su libertad, arbitren los medios a su alcance para evitar que se practique la notificación a las autoridades consulares del país de su nacionalidad, y notifiquen sin demora dicha situación a la Comisión para que se les brinde colaboración en el ámbito de su competencia.

- Patrocinio jurídico gratuito en procesos de ciudadanía iniciados por personas refugiadas y solicitantes del reconocimiento de dicha condición. Mediante Resolución DGN 771/12, se facultó a la Comisión a brindar patrocinio jurídico gratuito en los procesos de ciudadanía iniciados por personas refugiadas o solicitantes del reconocimiento de dicha condición, cuando le sea requerida dicha intervención.

De acuerdo a los resultados de esta Comisión remitidos para este dignóstico, durante el 2019 se recibieron 1.505 solicitudes de asilo de diversos países, siendo la mayoría personas provenientes de Venezuela con el 52,7% (794 personas). Le siguen solicitudes de personas provenientes de Senegal (175), Haití (132), República Dominicana (110), Cuba (53), Ghana (30), Colombia (28), India (22), China (21), Turquía (19) y Siria (13), entre otros.

Es importante señalar que del total de las 1.505 solicitudes de refugio, el 41% (618 casos) corresponde a mujeres. Durante el 2019 se reconocieron 96 casos que contaron con patrocinio del MPD, siendo destacable que en 55 casos el reconocimiento parte de la Declaración de Cartagena.

Al cierre de 2019, la Comisión intervenía en 656 acciones judiciales de impugnación del acto administrativo que rechaza la solicitud de asilo ante el fuero contencioso administrativo federal. Asimismo, brindaba patrocinio en 83 solicitudes de carta de ciudadanía.

Los datos implican que el MPD ha atendido un total de 3.711 personas migrantes y refugiadas (2.206 personas migrantes, atendidas en relación con sus órdenes de expulsión, y 1.505 personas migrantes, atendidas en los procesos de reconocimiento de la condición de refugiados). Este número representa el 0,9% del total de los servicios que prestó el MPD en 2019.

Mediante Resolución DGN 1370/2019, la Defensoría General de la Nación dispuso ampliar las competencias de la Comisión para la Asistencia Integral y Protección al Refugiado y Peticionante de Refugio, a fin de que pueda intervenir respecto de personas que se encuentran en condición de apatridia, solicitantes del reconocimiento de dicha condición y de naturalización. Para este efecto, faculta a los abogados de la Comisión para brindar asesoramiento, patrocinio jurídico y/o representación legal en el procedimiento de determinación de apatridia ante la CONARE y, de corresponder, en las instancias recursivas administrativas y judiciales en casos de denegatoria de la solicitud de reconocimiento de la condición de apátrida, además de orientar a las personas reconocidas como apátridas.

Finalmente, en 2011 la Comisión firmó un importante acuerdo marco o protocolo de cooperación MPD-ACNUR-CONARE, con el objeto de promover la cooperación

interinstitucional para garantizar la plena y efectiva implementación de las normas, principios y criterios de la Ley 26165, en particular el derecho de los solicitantes de asilo y refugiados a una tutela administrativa y judicial de sus derechos fundamentales. Particularmente, aborda la protección integral de los NNA, refugiados y solicitantes de refugio. El protocolo se refiere a las disposiciones iniciales de protección, recepción y atención de NNA no acompañados y separados, así como a la implementación de un procedimiento especial para la determinación de las necesidades de protección internacional[207].

Entre las acciones consideradas en este acuerdo marco se encuentra la definición de mecanismos de cooperación y coordinación, con el fin de asegurar la derivación a la autoridad migratoria de los extranjeros que precisen regularizar su situación migratoria, pero no requieran protección internacional o de otro carácter. También por el acuerdo se asegura la orientación, patrocinio y/o representación gratuita en los casos de procedimientos de determinación de la condición de refugiados, así como la realización de actividades de formación y capacitación destinadas a defensores públicos oficiales, personal de la CONARE y actores de la sociedad civil en temas vinculados a la protección de asilo y refugiados. Finalmente, se establecen mecanismos de información que permita a los solicitantes de asilo conocer sus derechos.

Situación penitenciaria y de infractores de la ley penal

En el sistema federal que administra el Instituto Federal Penitenciario, existe a 20 de marzo de 2020, un total de 13.841 personas privadas de libertad, para una capacidad de albergue de 12.694, existiendo un hacinamiento cercano al 10%. De este universo, el 55% son condenados y el 45% son procesados; el 93% son hombres y el 6,7% son mujeres, mientras que de ese total 11.403 son nacionales y 2.439 (17,6%) son extranjeros[208]. El sistema federal cuenta con 19 establecimientos penitenciarios en todo el país.

De igual modo, cada provincia y la Ciudad de Buenos Aires tienen su propio sistema penitenciario; el de esta última se denomina Sistema Penitenciario Bonaerense.

La Procuración Penitenciaria de la Nación, una entidad que ahora depende del Congreso[209], en su *Informe 2018,* señaló que la población penitenciaria a ese año alcanzaba la cifra de 95.954 internos de todos los géneros, considerando en ello a las personas privadas de libertad en comisarías, la población con prisión domiciliaria y con monitoreo

207. En aquel momento ACNUR destacó que se trata del primer acuerdo de este tipo en Argentina, donde se establece que los mecanismos para el cuidado inicial, alojamiento y protección de los NNA no acompañados y separados están bajo entera responsabilidad de las autoridades gubernamentales, sin la intervención de ACNUR ni de UNICEF. Ver: ACNUR. *Compilación de buenas prácticas en materia de edad, género y diversidad*. Oficina para las Américas. 2012, p. 19.

208. Datos oficiales extraídos del Instituto Federal Penitenciario. Síntesis diaria a 20 de marzo de 2020. http://www.spf.gob.ar/www/estadisticas

209. Es un organismo oficial dependiente del Poder Legislativo, creado mediante ley 25.875 de 2004, dotado de plena autonomía e independencia para proteger los derechos fundamentales de las personas privadas de libertad en el ámbito federal y, asimismo, para controlar la actuación del servicio penitenciario federal.

electrónico[210]. Datos más actuales de World Prision Brief de 2019 señalan que la cifra supera los 103.000 internos[211].

Como en toda la región, la situación de las prisiones en Argentina es crítica[212]; por ello el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos declaró la *emergencia en materia penitenciaria*, mediante Resolución 184/2019, de marzo de dicho año, por el término de tres años. En parte esta resolución se sostiene en el hecho que existe un incremento progresivo en los últimos años de la población penitenciaria y, como señaló la Procuración Penitenciaria de la Nación, es "… necesario cambiar la trayectoria punitivista actual a la que viene adhiriendo la Argentina…", buscándose así revertir la alta congestión en las prisiones del país[213]. Se precisa como dato que en el periodo 2009-2018 se produjeron 189 muertes violentas en el sistema penitenciario argentino[214]. La pandemia de la COVID-19 ha agravado esta perspectiva.

La población penitenciaria extranjera alcanza un 6,5% del total, según datos de World Prison Brief[215] y, según el mismo informe de 2018 de la Procuración Penitenciaria de la Nación, la mayoría de los extranjeros privados de libertad provienen de Perú (27,5%), seguidos de Paraguay (25,5%) y Bolivia (21%). El 80% de los extranjeros privados de libertad declararon tener residencia en el país.

Es interesante anotar que el citado informe de la Procuración Penitenciaria de la Nación señala que conforme a la Ley Nacional de Migraciones (Ley 25871), la Dirección Nacional de Migraciones puede solicitar a la autoridad judicial competente que ordene la retención (detención) de una persona extranjera para su expulsión. Se informa que en estos casos en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires existen dos lugares para esta *retención*: la Dirección de Investigaciones Penales Administrativas de la Prefectura Naval Argentina y la Superintendencia de Investigaciones de la Policía Federal Argentina. Se señala en el informe que las personas migrantes permanecen entre dos y tres días retenidas, que es el plazo que suele demorar conseguir un cupo aéreo para la deportación. Pero la procuración comprobó que no eran espacios con condiciones dignas[216].

---

210. PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN. *Informe 2018,* p. 25. Ver: https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf

211. Datos de prisiones obtenido de: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=24

212. La Procuración Penitenciaria de la Nación en su *Informe 2018* citó al Comité contra la Tortura de Naciones Unidas, que en su último examen de Argentina de 2017, "… urgió al Estado a realizar una auditoría a nivel federal y provincial con el fin de adecuar las condiciones de reclusión de los centros penitenciarios y comisarías a las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Mandela)". PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN. *Informe 2018,* p. 17. Ver: https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf

213. *Ibidem,* p. 16.

214. *Ibidem,* p. 20.

215. Datos de prisiones obtenido de: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=24.

216. El informe señala que al concurrir a verificar el lugar "… se constató la presencia de personas extranjeras retenidas y se relevó que se trata de espacios que no reúnen condiciones dignas para el alojamiento de personas, menos aún si se trata de periodos prolongados. En forma resumida son pequeñas celdas, con camas de cemento amuradas al piso, sin baño en su interior y carentes de ventilación y luz natural. *Ibidem,* p. 375.

Cabe resaltar la labor de litigio estratégico que realiza la Procuración Penitenciaria de la Nación, labor que desarrollan según su *Informe 2018* desde 2010, mediante el *habeas corpus* correctivo para la defensa y protección de los derechos fundamentales de los internos en el ámbito federal. Se trata, como afirma la Procuración Penitenciaria, de "una herramienta privilegiada a la hora de reclamar ante los tribunales de justicia..."[217].

Estos litigios estratégicos se realizan generalmente de forma colectiva habiendo obtenido fallos judiciales importantes. Tienen más de 60 acciones colectivas realizadas en los últimos ocho años y es una excelente práctica[218].

De otro lado, es destacable la labor del MDP en materia de defensa de las personas privadas de libertad, incluidos extranjeros. Cuentan con una Comisión de Cárceles, creada en el año 1998 por Resolución 158/98, cuyo objeto es verificar las condiciones de reclusión de las personas privadas de libertad asistidas por los defensores públicos, atendiendo, además de la defensa de los procesos penales, situaciones de salud, trabajo, educación, vínculos con familiares y resocialización, buscando promover el cumplimiento de estándares mínimos de detención establecidos internacionalmente. Además, pueden interponer todo tipo de recursos o medidas necesarias para hacer efectivos los derechos.

Realizan constantes visitas de monitoreo y reciben llamadas —un promedio de 60 diarias. También realizan la presentación de *habeas corpus* correctivos, como lo hace la Procuración Penitenciaria de la Nación, aunque en general buscan "… dar solución a los problemas que pudieren detectarse en los distintos establecimientos penitenciarios de todo el país", mediante diversas gestiones administrativas[219].

7.2. Brasil

Marco legal de la Defensa Pública

La Defensoría Pública en Brasil es una institución "permanente y esencial en la función jurisdiccional del Estado", reconocida por la Constitución de 1988, cuyo objeto y funciones básicas están reguladas en el artículo 134, reformado por la Enmienda Constitucional 80 de 2014. Es la entidad federativa responsable de la orientación jurídica, la promoción de los derechos humanos y la defensa judicial y extrajudicial de derechos individuales y colectivos de quienes lo necesitan. La Constitución estipula la independencia funcional de la institución, cualidad clave para el despliegue de su labor en defensa de los derechos humanos.

217. PROCURACIÓN PENITENCIARIA DE LA NACIÓN. *Informe 2018,* p. 385. Ver: https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf
218. Una relación de los fallos más importantes puede verse en Procuración Penitenciaria de la Nación. *Informe 2018.* p. 386 y ss. Ver: https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf
219. MINISTERIO PÚBLICO DE LA DEFENSA. *Informe Anual 2019,* p. 15. Ver: https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202019_compressed.pdf

La Constitución establece que la "Lei complementar organizará a Defensoria Pública da União e do Distrito Federal e dos Territórios e prescreverá normas gerais para sua organização nos Estados…". Además de la Defensoría Pública de la Unión (DPU), que opera a nivel federal, existe la Defensoría del Distrito Federal y 26 defensorías públicas estaduales.

En ámbito federal, la DPU alcanzó su independencia funcional en 2013 por medio de la Enmienda Constitucional 74, de 6 de agosto de 2013; algunos años antes, en el 2004, también lo hicieron las defensorías estaduales (Enmienda Constitucional 45).

En Brasil se señala que la independencia funcional de la institución ha sido una cualidad clave para el despliegue de su labor en defensa de los derechos humanos.

Toda persona que no pueda contratar los servicios de un abogado por falta de recursos puede obtener una defensa pública gratuita. Las personas beneficiarias tienen que cumplir ciertas condiciones económicas de ingreso anual o estar dentro de los programas sociales del gobierno; el servicio también atiende a las personas en condición de vulnerabilidad, como el caso de las personas migrantes y solicitantes de refugio.

La DPU tiene presencia en todos los estados de la Unión, en total son 70 oficinas por todo el país (26 capitales, Distrito Federal y 43 municipalidades). Cuenta con 638 defensores públicos federales, seleccionados por medio de oposiciones públicas nacionales.

A nivel estadual y del Distrito Federal, existen defensorías públicas en las 27 unidades de la Federación, tanto en las capitales como en el interior. En total, se cuenta con 6.189 defensores públicos estaduales, también seleccionados por concursos públicos, que ocupan más del 44% de las unidades judiciales del país y están disponibles para la población, lo que incluye a inmigrantes, refugiados y extranjeros en sus necesidades jurídicas comunes como el resto de personas, siendo responsables de miles de servicios en las áreas civil, familiar, criminal y otras.

Los servicios de la DPU, las defensorías públicas estatales y la del Distrito Federal se centran en la defensa de personas en condición de vulnerabilidad: NNA, adultos mayores, personas con discapacidad, personas pertenecientes a minorías que son víctimas de prejuicios basados en género, identidad de género, raza, etnia y origen, personas privadas de libertad y víctimas de violencia institucional, familiar y doméstica y personas en condición de pobreza[220].

220. Entre los casos que atienden las defensorías estaduales está la resolución de conflictos relacionados con desalojos, reposesión, cobro de deudas, indemnizaciones, incumplimiento de contratos y accidentes de tráfico; promueven la defensa de las personas acusadas de delitos como homicidio, robo, agresiones sexuales, posesión ilegal de armas y fraude, entre otros. En la defensa de la armonía familiar, ayudan a resolver conflictos familiares y en el caso de NNA, asisten en las acciones de adopción, protección en situaciones de riesgo y la defensa de los adolescentes infractores. En defensa de las mujeres, promueven la protección de sus derechos, con base en la Ley Maria da Penha. Defienden los derechos de las personas vulnerables que necesitan acceso a servicios de salud, educación, vivienda.

Son principios de la Defensa Pública, según la Ley Orgánica de la Defensoría Pública 80 de 1994, la unidad, la indivisibilidad e independencia funcional. También la primacía de la dignidad humana, la prevalencia y efectividad de los derechos humanos y la garantía de los principios constitucionales de defensa y contradicción.

Según la citada Ley 80/1994, reformada por diversas leyes, incluida la Ley Complementaria 132/2009, son funciones de la Defensa Pública, entre otras, las siguientes:

- Proporcionar orientación jurídica y difundir los derechos humanos.
- Promover, como prioridad, la solución extrajudicial de disputas a través de mediación, conciliación, arbitraje y otros mecanismos de autocomposición.
- Ejercer la defensa en procedimientos administrativos y judiciales, ante todos los organismos y en todas las instancias.
- Presentar *habeas corpus,* mandato judicial, *habeas data* y escrito de *mandamus* o cualquier otra acción de defensa.
- Promover la defensa más amplia de los derechos fundamentales de los necesitados, cubriendo sus derechos individuales, colectivos, sociales, económicos, culturales y ambientales.
- Defender los intereses individuales y colectivos del niño y el adolescente, los ancianos, las personas con necesidades especiales, mujeres víctimas de violencia doméstica y familiar y otros grupos sociales vulnerables que merecen protección especial del Estado.

En Brasil es la Policía Federal la que asume la *ventanilla* de todos los procedimientos relacionados con migrantes y refugiados.

En materia migratoria o de refugio, solo la DPU es competente, pudiendo presentar solicitudes para la regularización documental de extranjeros, representar en casos que tengan que ver con la situación y derechos de los migrantes y ejercer la defensa de extranjeros en Brasil en procesos penales por delitos federales, entre otros aspectos.

Como parte de sus competencias naturales en defensa de la población migrante y refugiada, la DPU actúa a través del Grupo de Trabajo de Migraciones, Apatridia y Refugio (GTMAR), que cuenta en la actualidad con cinco defensores para algunos estados como São Paolo y, además, con puntos focales en distintas ciudades del país. El GTMAR asesora y representa a migrantes para lograr la autorización de residencia temporal.

La DPU tiene competencia para asistir a los migrantes y refugiados en su regularización documentaria. También da soporte jurídico a NNA no acompañados y pueden desarrollar acciones prejudiciales para solucionar problemas muy operativos fácilmente, lo que constituye una excelente práctica, evitando las complicaciones y retrasos usuales de un proceso judicial[221].

221. Por ejemplo, puede plantear ante la autoridad migratoria coordinaciones para la regularización documentaria sin necesidad de formalizar solicitudes. Las buenas relaciones facilitan el acceso a derechos de estos colectivos.

Como ocurre con otras defensorías públicas en la región, para la promoción de derechos y protección de migrantes, refugiados y extranjeros, la Defensoría Pública en Brasil mantiene una relación de proximidad con la sociedad civil, siendo organizaciones que reconocen su trabajo y apertura lo que ha permitido trabajar en conjunto. Destaca por ejemplo la contribución de la DPU y la sociedad civil en los planteamientos que fueron incorporados en la nueva Ley de Migraciones de 2017.

La hermana Rosita Milesi, una reconocida activista de derechos humanos que dirige el Instituto de Migraciones y Derechos Humanos (IMDH), señaló en el marco de esta investigación que el trabajo conjunto entre la sociedad civil y la DPU ha generado sinergias muy importantes y exhibió una frase que bien puede resumir el trabajo que se viene realizando conjuntamente: "La DPU es Estado, pero está con nosotros".

La Defensoría Pública cuenta con buenas capacidades en las ciudades para los servicios, manteniendo aún desafíos en el interior del país. Una encuesta referida en las reuniones de trabajo sostenidas para este diagnóstico reveló que la Defensoría Pública es la entidad con el nivel más alto de confianza entre las entidades que conforman el sistema de justicia[222].

Se ha referido además que uno de los proyectos que se vienen ejecutando durante este año 2020 por parte de la DPU es el de integrar y consolidar una red con organizaciones de la sociedad civil, para compartir mejoras en la defensa de las personas incluidos los migrantes y refugiados, como buenas prácticas, investigaciones académicas, entre otros aspectos. La cercanía de la Defensoría Pública y la sociedad civil es una fortaleza que puede apreciarse.

La DPU mantiene contactos con instituciones similares de la región. Por ejemplo, con la Defensa Pública de Venezuela, con quien ha mantenido contacto para desplegar mecanismos de colaboración y asistencia jurídica internacional recíproca para intercambio de informaciones, documentos y consultas.

Normativa especial migratoria

Varias agencias gubernamentales brasileñas se ocupan de los temas de migración: Ministerio de Justicia, Ministerio de Relaciones Exteriores, Policía Federal, Ministerio del Trabajo y Empleo, Consejo Nacional de Inmigración y el Comité Nacional para Refugiados.

El papel del Consejo Nacional de Inmigración antes de la reforma fue gravitante en la formulación de una política migratoria, incluso para la migración de venezolanos a Brasil que comenzó en 2015. En respuesta a los flujos que comenzaron desde aquel año, el 14 de febrero de 2017 se aprobó la Resolución Normativa 125/2017 —reemplazada

222. Sobre el particular, ver: https://congressoemfoco.uol.com.br/judiciario/defensoria-publica-e-instituicao-judicial-mais-bem-avaliada-aponta-amb/

poco después por la Resolución Normativa 126/2017—, que dispuso la concesión de una residencia temporal a los nacionales de un país fronterizo por hasta dos años, con derechos de residencia regulares. La resolución no solo cubrió a los venezolanos, sino que se extendió a los países de Guyana, la Guyana Francesa y Surinam, para otorgar a las personas de los Estados fronterizos la posibilidad de obtener el documento[223].

Brasil reformó su normativa migratoria en 2017 con la aprobación de la Ley 13445 de Migraciones, que dejó sin efecto la vieja Ley 6815 de Extranjería de 1980. La nueva norma señala que la política migratoria brasileña se rige por los principios de universalidad, indivisibilidad e interdependencia de los derechos humanos; repudio y prevención de la xenofobia, el racismo y cualquier forma de discriminación; no penalización de la migración, entre otros. La ley promueve la entrada regular y la regularización documentaria, pero también la recepción humanitaria.

De igual manera, es directriz de la nueva normativa la inclusión social, laboral y productiva de los migrantes, a través de políticas públicas y el acceso igualitario y gratuito de los migrantes a los servicios públicos, lo que incluye programas sociales, educación, salud, asistencia jurídica, trabajo, vivienda, banca y seguridad social. Sin duda la nueva Ley de Migraciones contiene importantes avances.

La ley tiene componentes de inclusión importantes; por ejemplo, señala que no se cobrarán tarifas ni cargos consulares para el otorgamiento de visas o para obtener documentos para la regularización migratoria, cuando se trate de grupos e individuos que se encuentren en condición de vulnerabilidad por insuficiencia económica.

Es destacable el artículo 120 de la Ley de Migraciones que estipula la necesidad de que se cuente con una Política Nacional sobre Migración, Refugio y Apatridia, que tendrá el propósito de coordinar y articular acciones por el Poder Ejecutivo federal en cooperación con los estados, el Distrito Federal y los municipios, con la participación de organizaciones de la sociedad civil y entidades internacionales. Mediante esta norma el Gobierno puede definir los objetivos, estrategias de organización y coordinación de la Política Nacional de Migración, Refugio y Apatridia y la coordinación entre organismos sectoriales y colegiados. Representantes de la sociedad civil manifestaron, para este diagnóstico, su preocupación por el hecho de que esta política pública aún no existe.

Una norma de especial importancia de la Ley de Migraciones es el artículo 123, que señala que "Nadie será privado de su libertad por razones migratorias, excepto en casos previstos

223. En el periodo de la migración haitiana que llegó a Brasil (2011-2017), la legislación nacional de migración aún era la vieja Ley 6815 de Extranjería de 1980, que no brindaba protección a los migrantes haitianos que llegaron al país, especialmente desde la frontera de Acre, en la ciudad de Brasiléia. No obstante, el Consejo Nacional de Inmigración emitió la Resolución Normativa 97/12 de fecha 12 de enero de 2012, que creó la visa permanente por razones humanitarias, prevista en el artículo 16 de la Ley 6815/1980. Esta resolución operó hasta que entró en vigor la nueva Ley de Migración en Brasil y sirvió para los migrantes haitianos que, si bien no recibieron el estatuto de refugiado, obtuvieron una visa especialmente creada para ellos.

en esta ley". Además, la ley determina que los migrantes tienen garantizados sus derechos laborales sin discriminación, por lo que las autoridades brasileñas no podrían negar la concesión de permisos de trabajo o visas alegando protección del mercado nacional.

El artículo 30 de la Ley de Migraciones estipula que se puede otorgar una autorización de residencia al migrante que tenga como propósito radicar en el país por razón de estudios, investigación, enseñanza, trabajo, servicio religioso, inversión, reunión familiar; pero también por tratamientos de salud, recepción humanitaria o por ser beneficiario de refugio, asilo o protección de apátrida. El permiso de residencia temporal para los migrantes se otorga por dos años y se presenta ante la Policía Federal, previa presentación de diversos documentos[224].

Una importante excepción a la presentación de documentación exigida es que si la persona no cuenta con pasaporte o certificado de nacimiento y el solicitante es un ciudadano indígena de un país fronterizo, se puede aceptar un documento de identificación diferente emitido por el país de origen, acompañado de una autodeclaración de afiliación; esto es en virtud de su situación de vulnerabilidad. Además, los certificados de nacimiento y matrimonio pueden aceptarse sin legalización ni traducción. Si se determina que el inmigrante se encuentra en una situación vulnerable y no puede presentar el documento de identidad o pasaporte, la documentación puede ser reemplazada por simples copias (artículo 68 del Decreto 9199, de 2017, reglamento de la Ley 13445).

Precisamente en esa línea el citado reglamento de la Ley de Migraciones (Decreto 9199) señala que se prohíbe el requisito de evidencia documental imposible o irrazonable que obstaculice o impida el ejercicio de sus derechos, algo que es importante tener en cuenta en relación con la migración venezolana, pues muchos migrantes y refugiados tienen, precisamente, problemas de documentación debido a la situación actual de Venezuela. De igual manera, se prohíbe denegar una visa o residencia o impedir el ingreso al país debido a su origen étnico, religión, nacionalidad, pertenencia a un grupo social u opinión política. Ambas son disposiciones que constituyen muy buenas medidas de contenido humanitario.

Se han recogido buenos comentarios de esta normativa migratoria, aunque también la preocupación sobre la existencia de iniciativas de reforma en el Parlamento de la Unión, destinadas a endurecer la legislación migratoria. De igual modo, es necesario señalar que pese a que con la nueva ley se estima haber superado una normativa proveniente de las épocas de la dictadura, algunos esperaban mayores avances, como crear una autoridad civil que gestione el proceso migratorio, lo que no fue aprobado manteniéndose esta función en manos de la Policía Federal.

224. Se exige la siguiente documentación: documento de identidad o pasaporte; certificado de nacimiento o matrimonio o certificado consular; certificado de antecedentes penales negativo de los estados en los que ha residido en Brasil en los últimos cinco años; declaración, bajo las sanciones de la ley, de la ausencia de antecedentes penales en cualquier país, en los últimos cinco años; pago de tasas.

En relación con el asilo o refugio, es importante anotar que Brasil, como otros países de la región, es suscriptor de la Declaración de Cartagena de 1984, que amplía los criterios para el otorgamiento de la condición de refugiado en situaciones de violaciones masivas de derechos humanos. Brasil incorporó la Declaración mediante la Ley 9474 en 1997 y, en medio de la crisis de movilidad humana venezolana, ha decidido otorgar refugio a miles de venezolanos, asumiendo los supuestos de la Declaración de Cartagena, siendo el primer país de Sudamérica que ha adoptado esta posición, considerando un procedimiento abreviado y colectivo de concesión del refugio[225].

El primer hito en el reconocimiento en bloque de refugiados en Brasil se dio en julio de 2019, cuando se otorgó refugio a 174 personas de origen venezolano, lo que fue saludado por ACNUR y la comunidad internacional[226]. Este primer paso fue seguido de una segunda decisión masiva en diciembre de 2019, que otorgó refugio en bloque a 21.000 venezolanos. Una tercera decisión de enero de 2020, brindó refugio a 17.000 venezolanos.

Sin duda, esta decisión de la CONARE de Brasil fue un hecho sin precedentes y constituye una buena práctica sobre la aplicación de la Declaración de Cartagena.

Datos y situación migratoria

La población de extranjeros en 2010 en Brasil ascendía a 431.319 personas, lo que representaba apenas el 0,2% del total de la población del país[227]. Los principales destinos de migración entonces eran São Paulo, Paraná y Minas Gerais que, en conjunto, recibieron a más de la mitad de estos flujos.

El Sistema Nacional de Catastro y Registro de Naturalizados Brasileños Extranjeros (SINCRE, por su sigla en portugués) de la Policía Federal muestra desde 2009 un incremento en el número de migrantes que, en 2016, llegó a un total de 1,2 millones personas, lo que significa que casi se triplicó la población migrante en seis años, un crecimiento significativo que se explica por el buen momento económico de Brasil, los megaeventos deportivos que organizó el país, así como por los diversos fenómenos que impulsaron la movilidad humana[228].

225. En 2013, considerando la gran crisis humanitaria resultante del conflicto en curso en la República Árabe Siria, la CONARE estableció reglas específicas para la situación del refugio de sirios en Brasil, por medio de la Resolución Normativa 17/2013 (esta resolución se emitió de nuevo en 2015) y concedió la visa por razones humanitarias. Esto facilitó el análisis de los procesos de concesión de refugio sirio en Brasil.
226. ACNUR saludó esta decisión ante el deterioro de la situación en Venezuela. Ver: https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/12/5dea767e4/acnur-celebra-la-decision-de-brasil-de-reconocer-a-miles-de-venezolanos.html
227. INSTITUTO BRASILEÑO DE GEOGRAFÍA Y ESTADÍSTICA (IBGE). *Metodología do Censo Demográfico 2010,* Série Relatórios Metodológicos, 2013, disponible en: http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros /liv81634.pdf
228. Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Migrantes Regionales en la ciudad de San Pablo. Derechos Sociales y Políticas Públicas*, p. 22. https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/Migrantes-regionales-en-San-Pablo_ES.pdf

Según el Observatorio para las Migraciones Internacionales, de 2011 a 2018, 774.200 inmigrantes se registraron en Brasil, donde solicitaron todos protección internacional. En 2018 hubo un predominio de haitianos y venezolanos. Las principales nacionalidades de la migración en Brasil en la actualidad son venezolanos (39%), seguidos de haitianos (14,7%), colombianos (7,7%), bolivianos (6,8%) y uruguayos (6,7%)[229].

Como en el resto de países de la región, la migración venezolana se ha incrementado repentinamente. Según la OIM, Venezuela apenas tenía en 2016 un total de 7.490 migrantes en Brasil, incrementándose esta cifra en 2017 a 27.322 y a 90.959 en 2018. A diciembre de 2019 la OIM reportó un total de 224.000 personas provenientes de Venezuela, lo que coloca a Brasil como uno de los destinos más importantes[230]. Antes de la pandemia, diariamente ingresaban a Brasil entre 500 a 600 personas por el puesto de frontera de Pacaraima y casi el 80% de los migrantes venezolanos se concentraban en Roraima (59%), Amazonas (11%) y São Paulo (9%).

Es de destacar, como dato singular por su dimensión, que Brasil cuenta con 161.057 solicitantes de refugio[231]; de este total, aproximadamente 129.000 son personas provenientes de Venezuela, cifra que hasta antes de la pandemia crecía todos los días. Brasil es el segundo país en la región en recibir más solicitudes de este tipo después de Perú, que tiene más de 482.000[232]. Llama la atención que otro país que comparte frontera con Venezuela como es Colombia, apenas tenga 7.000 solicitudes de refugio, pero tiene sus razones como explicaremos más adelante.

Las informaciones recibidas indican que las personas optan por el refugio ante la falta de documentación, lo que es utilizado como una forma de regularización migratoria, pero ahora con un reconocimiento expreso por el Gobierno acerca de la crítica situación de derechos humanos de Venezuela, aplicando la Declaración de Cartagena.

Como vimos, Brasil dio un paso importante con la reforma normativa que reconoce mayores derechos a los migrantes y refugiados con la Ley 13445, lo que ha permitido dar forma a iniciativas humanitarias importantes, aunque aún existen desafíos que afrontar.

La falta de una expresa política nacional migratoria referida en las reuniones sostenidas, no niega que existe en Brasil un esfuerzo singular para atender el tema migratorio,

229. De acuerdo con el Ministerio de la Justicia, se estima que 95.691 haitianos ingresaron al país de 2010 a 2016 y que 74.408 permanecieron en Brasil. El país ha venido siendo un lugar de recepción de migrantes desde hace algunos años y, particularmente, de personas procedentes de diversas partes del mundo como África (Angola, Senegal, Mozambique, Congo, Nigeria), así como de Haití, Cuba, Bolivia, Perú, Uruguay, Paraguay y más recientemente de Venezuela. Esto genera desafíos como la interpretación y asimilación de una cultura diferente. Informações são do Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais. https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29

230. Datos extraídos de: https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/Informes/Tendencias_Migratorias_Nacionales_en_Americas_Venezuela_ES_Diciembre_2019_v02_baja.pdf

231. Ver: https://www.justica.gov.br/seus-direitos/refugio/refugio-em-numeros

232. Plataforma Regional de Coordinación Interagencial - R4V. Ver: https://r4v.info/es/situations/platform

lo que se ve reflejado desde la decisión de aplicar la Declaración de Cartagena de 1984, para reconocer la calidad de refugiados a miles de venezolanos, hasta la Operación Acogida, que es única en Sudamérica para atender la situación humanitaria y de documentación dentro de un proceso migratorio ordenado, regular y seguro. No obstante, debemos precisar que este tratamiento es singular para el caso de la población venezolana, pero no para migrantes de otras nacionalidades[233].

El desafío de atención a los migrantes por parte del Estado brasileño, como en el resto de países de la región, está en los servicios públicos y en su absorción integral en las ciudades, pues estas son el espacio donde los migrantes interactúan y donde es necesario desarrollar programas que permitan su inclusión integral, sin dejar de comprender a las comunidades de acogida. Más aún, este aspecto es importante considerando los flujos de personas desplazadas por motivos humanitarios que, en grandes oleadas, pueden afectar la normal prestación de servicios públicos, como se puede apreciar en diversos países a partir de la masiva migración venezolana. Pero también debe tenerse en cuenta que las ciudades también presentan riesgos para los migrantes por su especial situación de vulnerabilidad, expuestos a violencia, explotación, discriminación y xenofobia.

El crecimiento de la migración reafirma, en el caso de Brasil, la importancia de contar con una política migratoria interna que es compleja dada la heterogeneidad existente, por el hecho que los migrantes provienen de diferentes de regiones del mundo, incluida Asia y África, lo que implica retos importante para el país en términos de absorción e integración de dichas poblaciones[234].

Como en el resto de países, se recogieron informaciones sobre la existencia de casos de explotación de mano de obra migrante e incluso trabajo esclavo. También se ha referido la existencia de trata de personas con fines de explotación sexual de mujeres a cambio de alojamiento y comida.

Recibimos información que, en general, en Brasil las ciudades no suelen estar preparadas para la integración migratoria debido a que no desarrollan programas específicos que ayuden a la integración, lo que puede ser una dificultad central en aquellos casos en que los migrantes no hablen el idioma o provengan de culturas distintas, como ocurre con las comunidades de migrantes de diversas nacionalidades, incluidos los venezolanos. Un caso distinto es el de la ciudad de São Paulo, cuya municipalidad —prefeitura— cuenta con una serie de iniciativas y una ley especial (Ley 16478 de 2016) que instituye la política municipal para la población inmigrante, estableciendo objetivos, principios, directrices y acciones prioritarias.

233. Es bueno señalar que si por Paracaima llegan migrantes haitianos o cubanos, son acogidos también.

234. La vinculación entre las migraciones y las ciudades es central en estos procesos, pues son los espacios más cercanos para las personas y los servicios, que deben tener enfoques inclusivos y de derechos, para que los migrantes puedan hacer sus vidas. Un planteamiento migratorio desde las ciudades implica trasladar la mirada desde el gobierno nacional hacia los gobiernos locales; aunque las autoridades locales no definen la formulación de las políticas migratorias, tienen responsabilidades que cumplir en relación con las poblaciones migrantes.

Esta ley crea el Consejo Municipal de Inmigrantes, que es un órgano consultivo que busca participar en la formulación, implementación, monitoreo y evaluación de la Política Municipal para la Población Inmigrante; tiene una conformación mixta entre representantes del Gobierno (secretarías municipales) y la sociedad civil, que incluye colectivos de inmigrantes y organizaciones que apoyan a los inmigrantes.

São Paulo es la primera municipalidad en el país en establecer pautas para la política de inmigración a nivel local, que institucionaliza el conjunto de políticas públicas. Un primer programa a destacar es el Centro de Referencia y Asistencia para Inmigrantes (CRAI), que es un esfuerzo con la sociedad civil paulista y la propia municipalidad, que ofrece asistencia especializada a los inmigrantes como apoyo legal, psicológico y talleres de calificación profesional. Funciona en una casa que es administrada por el Servicio Franciscano de Solidaridad (SEFRAS), que tuvimos ocasión de conocer. Esta modalidad de trabajo mixto, público-privado, les permite, según su vocera, actuar como entidad municipal y como ONG, generando confianza en los usuarios. Es un híbrido que permite usar dos espacios: el de la sociedad civil para generar más confianza con los migrantes y el público, para la efectividad en las gestiones a nivel oficial.

El CRAI, creado en noviembre de 2014, depende de la Dirección de Derechos Humanos y Ciudadanía de la Prefectura de São Paulo. Atiende a las personas independientemente de su situación migratoria o documental, siendo su objetivo promover el acceso a derechos y la inclusión social y económica de los migrantes en la ciudad. Este programa ofrece el servicio multilingüe, brindando asesoría para la regularización migratoria y el acceso a los derechos sociales, orientación legal y de servicios sociales y envío de quejas por violaciones de los derechos humanos. La DPU tiene presencia en los espacios del CRAI para orientación jurídica.

El CRAI también articula los servicios con la red de políticas públicas de la propia municipalidad de São Paulo, derivando a las personas a los diversos servicios para su atención. Asimismo, desarrolla capacitaciones sobre los servicios de la Administración municipal para migrantes y también capacita a servidores públicos sobre derechos de los inmigrantes y el acceso a la educación, la salud y la asistencia social, entre otros temas. Organiza cursos de portugués, talleres y conferencias para inmigrantes.

En la actualidad en el CRAI trabajan 15 profesionales que atienden aproximadamente a mil personas por mes, de diferentes nacionalidades, pero predominan las de origen venezolano. La principal demanda es por documentación de migrantes y refugiados. Tienen cuatro centros de acogida, donde brindan alojamiento y abrigo, que no son suficientes. Informaron para este reporte que los migrantes y solicitantes de refugio pueden estar viviendo tres o cuatro años en el país, pero lo siguen necesitando para no estar en situación de calle; las situaciones de estos colectivos siguen siendo precarias, debido a que no tienen oportunidades principalmente por la falta de capacidades y por las condiciones del mercado laboral brasileño.

La integración social es otro desafío para conseguir trabajo y educación. El CRAI no brinda atención a los migrantes para conseguir trabajo, pero de algún modo los prepara con orientación documentaria para la validación de títulos universitarios, asesoría sobre el mercado laboral, derechos laborales y cursos de portugués, entre otros.

Otro espacio existente en la municipalidad de São Paulo es la Coordinación de Políticas para Inmigrantes y Promoción del Trabajo Decente, que se creó también en el ámbito de la Secretaría Municipal de Derechos Humanos y Ciudadanía, cuyo objetivo es articular las políticas públicas de migración del municipio de manera transversal. Desde esta coordinación se monitorean los nuevos flujos migratorios a la ciudad de São Paulo y se busca promover y garantizar sus derechos fundamentales, así como la integración social y cultural y la no criminalización. Desarrolla sus labores en estrecha coordinación con la sociedad civil.

Otra entidad es la Comisión Municipal para la Erradicación del Trabajo Esclavo, cuyo objetivo es estructurar la política pública municipal para combatir la explotación laboral (Ley Municipal 15764 de 2013).

Uno de los aspectos relevantes para el migrante es la inclusión financiera, es decir, poder acceder a una cuenta bancaria. La municipalidad de São Paulo desde el año 2014 suscribió un acuerdo con la Caixa Económica Federal y con el Banco do Brasil, para garantizar servicios bancarios a los inmigrantes que viven en la ciudad. No es un punto menor, pues la apertura de cuentas bancarias permite mantener ahorros, remitir remesas, acceder a programas sociales y tener oportunidades de trabajo formales[235].

Necesidades y servicios jurídicos

En Brasil, al igual que en otros países de la región, los migrantes, refugiados y extranjeros tienen una serie de necesidades jurídicas derivadas de su condición. La primera de todas es la documentación o regularización, estrechamente relacionada con la calidad residente, lo que es fundamento para acceder a los servicios de salud, educación, empleo, previsión social, servicios financieros y justicia, entre otros.

La DPU atiende a migrantes, refugiados y extranjeros, a través de una serie de servicios. Brindan orientación y asistencia en regularización documentaria, pudiendo interponer impugnaciones contra órdenes de expulsión. En este ámbito, la DPU es miembro de la CONARE, con derecho a voz sin voto y cumpliendo este rol, realiza defensas en procesos de sus patrocinados, así como defensas orales mensualmente en las sesiones de la CONARE[236].

235. La bancarización está reconocida como una medida para igualar las condiciones de vida de los inmigrantes y un requisito para acceder a diversos derechos.
236. Asimismo, la Oficina de la Defensoría Pública de São Paulo participa en el Comité Estatal para los Refugiados, así como en el Centro para la Integración de la Ciudadanía de los Inmigrantes del gobierno. Además, la institución tiene un flujo de servicios con la Arquidiócesis de São Paulo para atender las demandas de los refugiados y apátridas.

La participación de la DPU en las reuniones de la CONARE y en las entrevistas a los refugiados en los procedimientos de solicitud es notable y se concreta en tres tipos de acciones: 1) garantizar las prerrogativas de vista, citación personal y doble plazo en los procedimientos para solicitar asilo; 2) emisión de una tarjeta de trabajo, y 3) motivación para la decisión de rechazar solicitudes de asilo.

Además de la función institucional de la Defensoría Pública de orientación legal, la Ley 13445/2017 determina la obligación de notificar a la DPU las situaciones que involucran a refugiados, para actuar en defensa de sus intereses.

También la DPU cubre necesidades jurídicas en la defensa de personas extranjeras imputadas por la comisión de determinados delitos, incluso cuando se encuentren en prisión preventiva; asimismo, brindan representación legal a migrantes o refugiados en caso de que sean víctimas de alguna agresión o delito; particularmente, las mujeres migrantes en casos de violencia de género. Del mismo modo, ejercen la representación de NNA no acompañados.

Las defensorías públicas del estado y del distrito, a su vez, brindan tareas de defensa muy importantes para cubrir las necesidades jurídicas de las personas en contexto de movilidad humana, pues orientan y representan en asuntos penales, civiles, de familia y registro de nacimientos de hijos de migrantes que aún no alcanzan la mayoría de edad y no tienen a los padres que los representen. También representan en la gama de asuntos relacionados con la protección de derechos como solicitud de alimentos, tenencia, patria potestad, régimen de visitas; y en la defensa de derechos fundamentales en general, incluidos el acceso a la salud, educación, empleo, protección social, representación en casos de discriminación, entre otros.

Una necesidad primordial en materia jurídica es la información, es decir, poder brindar a las personas en contexto de movilidad humana orientación sobre sus derechos y cómo acceder a la justicia para hacer efectivo el ejercicio de los mismos. Esta labor está desarrollada en Brasil por la DPU, las defensorías públicas y una serie de organizaciones públicas y privadas.

Para el caso específico de los venezolanos, la Operación Acogida brinda asesoría e información legal al migrante y solicitante de refugio, pudiendo derivar casos a la DPU o a otros servicios. Incluso recientemente el Poder Judicial ha facilitado un juez y un funcionario en el puesto fronterizo de Pacaraima para resolver *in situ* cuestiones legales, lo que requiere del concurso del defensor público, que también se encuentra en el mismo punto de frontera.

Por su lado, la Defensoría Publica Estadual de Roraima tiene una unidad fija en Pacaraima[237] y debido a la cantidad de venezolanos que requieren atención, la Defensoría Pública

237. A cargo del defensor público titular Marcos Joffily.

Estadual afirmó para este informe que promueve servicios itinerantes junto con el Gobierno del estado, ofreciendo asistencia a la población en el área de registros familiares y públicos, que abarca temas como acciones alimentarias, divorcio (consensuado y litigioso), investigación de custodia y paternidad, rectificación de registros e inventario, entre otros[238].

Asimismo, existe una serie de servicios brindados desde las clínicas jurídicas de las universidades y ONG, que desarrollan labores de orientación legal e incluso patrocinio o representación ante la Administración pública o la justicia en diversas materias. Destaca el caso de la *Red Solidaria para Migrantes y Refugiados* que reúne a 60 instituciones de la sociedad civil[239].

Es destacable la labor de la DPU en la presentación de acciones estratégicas de interés público o colectivo en el caso de migrantes y refugiados. Una célebre acción de tutela de derechos fue interpuesta en diciembre de 2016, frente a la tentativa de deportación masiva de 450 venezolanos, incluidos niños, que quiso realizar la Policía Federal en Roraima. La DPU logró conseguir una orden judicial que no solo frustró la expulsión, sino evitó que esta situación de expulsiones colectivas se pudiera realizar en el futuro (no repetición). La defensora pública Roberta Alvim, abogada del caso, señaló que desafortunadamente existían antecedentes sobre eso, pues en septiembre de 2016 la Policía Federal deportó a 200 personas por el puesto de Pacaraima, ciudad fronteriza con Venezuela, entre ellas 70 niños, la mayoría de los cuales eran indígenas Warao. Este hecho provocó incluso un pronunciamiento de la CIDH[240].

También cabe mencionar la acción estratégica promovida para la exención de tasas a las solicitudes de regularización migratoria de las personas que no tienen recursos económicos, contribuyendo a reducir la vulnerabilidad de estas personas. La DPU logró precedentes en esta materia, debiendo destacar que la nueva Ley de Migraciones ya adopta este criterio.

Uno de los aspectos de mayor demanda de los migrantes y refugiados venezolanos está en la regularización documentaria donde se brindan servicios desde la DPU para que puedan obtener el reconocimiento de su condición de refugiado o residente. Por eso existe mucho énfasis en la asistencia para lograr la documentación y conseguir la residencia en Brasil[241].

---

238. Ver: http://www.defensoria.rr.def.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/2148-assist%C3%AAncia-jur%C3%ADdica-%2520defensoria-leva-atendimento-itinerante-aos-moradores-de-pacaraima-e-venezuelanos

239. Ver: https://www.migrante.org.br/

240. Sobre el particular, ver: https://venezuelaaldia.com/2017/01/25/cidh-anuncia-preocupacion-por-deportacion-masiva-de-emigrantes-venezolanos/

241. La situación de los DD. HH. en Venezuela ha sido advertida por una serie de organismos internacionales como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUR) en su informe "Violaciones de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela: una espiral descendente que no parece tener fin, de junio de 2018". https://www.ohchr.org/Documents/Countries/VE/VenezuelaReport2018_SP.pdf También el informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en la República Bolivariana de Venezuela, ante el Consejo de Derechos Humanos de 2019 (A/HRC/41/18). Asimismo, puede verse el informe de la CIDH denominado "Informe de DD. HH. en Venezuela de 2018. http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/Venezuela2018-es.pdf Más recientemente la CIDH presentó sus observaciones y recomendaciones preliminares tras la histórica visita *in loco* a Venezuela para monitorear la situación de derechos humanos, publicado el 8 de mayo de 2020.

La Defensoría Pública no solo es impulsora de procesos judiciales, sino que promueve acciones prejudiciales o de persuasión ante la Administración, lo que puede ser muy efectivo. En este sentido, acceder directamente ante la Administración para tratar problemas concretos de migrantes o refugiados, sin necesidad de judicializar el problema —que podría tomar como es habitual meses o años—, es una práctica que hay que reconocer, pues busca la solución de problemas con inmediatez y rapidez. Además, es importante destacar que esta práctica es positiva debido a que los jueces suelen conocer poco sobre política migratoria y refugio.

La OIM tiene una estrecha relación de trabajo con la DPU y ha desarrollado una serie de actividades de capacitación. Recientemente llevaron a cabo un curso *online* sobre migraciones, que describe la ley y enfatiza las diferencias entre migrantes y refugiados, que han seguido más de mil personas y que ahora estará disponible en la plataforma oficial[242]. Además, la DPU tiene firmada una carta de entendimiento con ACNUR que fortalece, colabora y facilita el constante diálogo y el trabajo en colaboración en la CONARE y posibilita la creación de proyectos conjuntos. ACNUR también tiene una carta de entendimiento con la Defensoría Pública de São Paulo[243].

La DPU en São Paulo cubre en promedio aproximadamente mil atenciones mensuales sobre orientación legal, la defensa en procedimientos administrativos y la representación judicial. Aproximadamente el 20% del total de atenciones se dedican a personas migrantes y extranjeras.

El proceso en las oficinas de São Paulo, ciudad que aglutina a la mayor cantidad de migrantes del país, se realiza mediante un procedimiento que comienza con la orientación inicial para calificar el caso; si el asunto amerita, pasa a un área de registro para captar los datos del caso y determinar la o las acciones para los *assistidos,* como llaman a los usuarios en la DPU. En la fase dos se verifica si la persona califica para la atención por su condición de pobreza o vulnerabilidad.

La DPU cuenta con un sistema informático (SISDPU), que permite que quien accede al sistema —incluidos los abogados— pueda tener la información en línea para poder ejercer los servicios de defensa. El propio migrante puede hacer la solicitud por el SIS-CONARE.

El sistema tiene un mecanismo de alertas que notifica a los abogados sobre acciones urgentes como plazos que vencen o en casos de NNA. Además, tienen guías de acción

242. El curso *online* creado junto con la DPU puede verse en: https://www.escolavirtual.gov.br/curso/269

243. En noviembre de 2014, la Defensoría Pública del estado de São Paulo firmó un acuerdo de cooperación con ACNUR para: 1) hacer los esfuerzos necesarios para identificar a los refugiados que necesitan asistencia legal gratuita de acuerdo con sus necesidades de protección; 2) promover reuniones de capacitación y conocimiento para los defensores públicos sobre el tema del derecho internacional para refugiados y apátridas; 3) formalizar la participación de defensores públicos en el Comité de Refugiados del estado de São Paulo; 4) esbozar estrategias de movilización a través de publicaciones, eventos, capacitación y seminarios, y 5) avanzar en el análisis de posibles acciones administrativas y judiciales a favor de los apátridas para ejercer sus derechos.

e instructivos a seguir en cada caso y un menú de formatos como oficios, cartas y recursos que facilitan la labor y hacen más rápida la acción, considerando las características de los migrantes y extranjeros que no suelen ser usuarios que tengan tiempo para acudir reiteradamente a las oficinas de la DPU, por lo que intentan atender lo más rápido posible y concentrar las soluciones de forma integral, de modo que la solicitud se resuelva lo antes posible.

Supimos que muchos extranjeros acuden a la figura del refugio por mala información y por considerar que es una forma de mayor protección para su condición, aunque no reúnan los requisitos exigidos. Simplemente la *protección internacional* es un término atractivo que puede darle mejores opciones. No obstante, eso genera un problema, pues si bien la presentación de la solicitud les otorga ya una condición para poder permanecer en el país, también genera dificultades porque las personas no pueden regresar a sus países de origen.

La atención respecto al trámite de refugio puede llevar mucho tiempo, pues la CONARE en Brasil suele tomar en promedio entre tres y cinco años para resolver el pedido de asilo o refugio. En todo caso es interesante considerar que, a diferencia de otros países de la región, como ya manifestamos, las autoridades brasileras han decidido aplicar la Declaración de Cartagena de 1984 para el caso de la población venezolana, admitiendo en bloque el reconocimiento del refugio a miles de venezolanos.

En Brasil existe una mirada especial hacia las personas originarias de Venezuela debido a los altos flujos de migrantes que han venido creciendo desde hace dos años. Esto ha afectado la normalidad principalmente en la ciudad de Boa Vista en el estado de Roraima al norte de Brasil, y ha generado la necesidad de desarrollar un programa como la Operación Acogida, ya referido y que detallaremos más adelante.

La violencia de género es un aspecto de necesidad jurídica de migrantes y refugiados. En esta materia la Ley María da Penha (Ley 11340), de agosto de 2006, protege a las mujeres, trans y lesbianas inclusive, brindando acogida, así como medidas de protección como el alejamiento del agresor del hogar o su prisión preventiva, preservando a la mujer contra cualquier tipo de violencia (física, moral, psicológica, sexual). Esta ley establece la necesidad de atención policial específica en las llamadas Delegaciones de Atención a la Mujer (DEAM) y la creación en los municipios de los Centros Especializados de Atención a la Mujer (CEAM). También existe una Central de Atención a la Mujer (número telefónico 180) para brindar orientación telefónica. La ley no discrimina nacionalidad en estos casos y las mujeres, incluidas migrantes y refugiadas, pueden acudir a la DPU, a la Defensoría Pública Estadual y a la del Distrito para ser defendidas.

En el caso de los indígenas, el artículo 231 de la Constitución reconoce el derecho de estas personas a su organización social, costumbres, lenguas, creencias, tradiciones y los derechos originarios sobre las tierras que tradicionalmente ocupan. En ese sentido,

los migrantes y refugiados indígenas pueden acceder a los mismos derechos que cualquier migrante, a los que debe incorporarse el respeto a sus aspectos socioculturales. Es importante considerar en esto el apoyo que puede brindar la Fundación Nacional del Indio, un órgano del Estado brasileño creado por la Ley 5371, de 1967, vinculado al Ministerio de Justicia y que coordina y ejecuta la política indígena del Gobierno federal.

En la ciudad de Marabá, en Pará, la Defensoría Pública Estadual actúa a través de los centros de defensa agraria, en reunión con la Agencia de la ONU para los Refugiados (ACNUR), la Universidad Estatal de Pará (UEPA) y el Consejo Misionero Indígena (CIMI), para ayudar a los pueblos indígenas venezolanos del grupo étnico warao en situación de vulnerabilidad en Marabá.

En el caso de los personas con discapacidad, Brasil es suscriptor de la Convención de los Derechos de las Personas con Discapacidad y su Protocolo Facultativo (Decreto 6949 de agosto de 2009), que protege los derechos sin ningún tipo de discriminación, incluida la nacionalidad. Brasil cuenta con la Ley 8742, de agosto de 2009, que ofrece protección a las personas con discapacidad y adultos mayores con un beneficio de prestación continua, que otorga un salario mínimo mensual a la persona con discapacidad de cualquier edad, siempre que el ingreso por persona del grupo familiar sea menor que 1/4 del salario mínimo vigente. Para acceder a este beneficio no se requiere de abogado, pero sí tener residencia en el país.

En Brasil, como en el caso de México, EE. UU., Ecuador, Chile, Colombia y Perú, puede ocurrir la circunstancia de llegada a la frontera de NNA migrantes no acompañados, los cuales como colectivo especialmente vulnerable no pueden ser rechazados y deben ser registrados en el control migratorio para garantizar su protección. El marco jurídico básico es la Convención de Derechos del Niño, que reconoce una serie de principios, como el interés superior del niño y la unión familiar. De igual forma, es relevante el Estatuto del Niño y del Adolescente (Ley 8069), de julio de 1990, que no hace distinción entre NNA nacionales y extranjeros[244].

Conforme al artículo 6 de la Resolución 113, de abril de 2016, relativa al Sistema de Garantía de los Derechos de los Niños y Adolescentes, se debe garantizar el acceso a la justicia y la protección de los derechos humanos de NNA, mediante los tribunales de infancia y juventud y sus equipos multidisciplinarios; participan también el Ministerio

244. Sobre el particular, es importante considerar la Observación General 6 del Comité de los Derechos del Niño de las Naciones Unidas, que señala que los NNA pueden ingresar al país aun cuando su documentación sea escasa o inexistente, debiéndosele otorgar por tanto la calidad migratoria correspondiente. De igual forma, la Corte IDH en la Opinión Consultiva OC 21/14 —que tiene carácter vinculante para los Estados— solicitada por la República Argentina, la República Federativa de Brasil, la República del Paraguay y la República Oriental del Paraguay, sobre derechos y garantías de NNA en el contexto de la migración y/o en necesidad de protección internacional, tiene similar apreciación.

Público, los defensores públicos, la Policía Civil Judicial y los consejos tutelares. No hay distinción entre nacionales o extranjeros[245].

Muchos niños nacidos en Venezuela y no registrados ingresan en Brasil sin documentos, por lo que es necesario brindarles soluciones documentarias y protección. Incluso los menores de 9 años que no tienen DNI de Venezuela pueden entrar a Brasil solo con la partida de nacimiento, lo cual fue una recomendación de la DPU. En el caso de los indígenas warao que han ingresado en número importante a Brasil, existen particularidades culturales en relación con los documentos de los niños y niñas, pues los padres suelen registrarlos después de transcurrir un año de nacidos, en la creencia cultural de que en ese lapso es probable que no sobrevivan; por esta razón no solo no son inscritos, sino que ni siquiera tienen nombre. Brasil ha atendido esta especial circunstancia.

El artículo 12 de la Constitución de Brasil estipula que las personas nacidas en el territorio, cuyos padres tengan otra nacionalidad, pueden obtener la nacionalidad brasileña, siempre que estos no estén al servicio de su país. Los padres deben inscribir el nacimiento del niño en el Registro Civil de las Personas Naturales, pero se han reportado dificultades en el registro de caso de niños nacidos en Brasil de padres adolescentes extranjeros menores de 16 años que no tienen representantes en el país, en cuyo caso los defensores asumen el caso ante el juez[246]. En estos casos, la Defensoría Pública los representa para lograr la inscripción de los nacidos. Este es un caso que se repite en toda la región.

El traslado de los NNA migrantes para la interiorización o ingreso en alguna ciudad del país por unificación familiar —acudir donde sus padres— u otro motivo justificado no requiere autorización judicial cuando estén acompañados de ambos padres o de los responsables. En el caso de migrantes de países del Mercosur —incluido Venezuela—, basta la presencia de uno de los progenitores; pero los menores de 12 años no acompañados deben tener autorización judicial para ser trasladados a alguna ciudad. En caso de que no estén acompañados intervienen los defensores públicos de la DPU, usualmente en Pacaraima y Boa Vista, para formular solicitudes de regularización migratoria y otros actos de protección, prestando asistencia jurídica en procedimientos administrativos y, de ser el caso, judiciales de su competencia.

245. Precisamente, los consejos tutelares deben existir en todo municipio para velar por los derechos de los niños y de los adolescentes y están compuestos por cinco miembros electos por los ciudadanos locales para un mandato de tres años y son reelegibles. Sus funciones son aplicar medidas de protección o de índole social y educativa; atender y aconsejar a los padres o responsables que se sometan a tratamiento sicológico o siquiátrico; obligarlos a matricular a los menores en la escuela; ordenar que se les otorgue tratamiento especializado; realizar advertencias; determinar la pérdida de la tutela, y la suspensión o pérdida de la patria potestad. También informar al Ministerio Público de hechos que constituyan infracciones administrativas o penales en contra de los derechos de los niños y de los adolescentes, y enviar a autoridades judiciales los casos de su competencia.

246. En Brasil la ley faculta a los mayores de 16 años a registrar a sus hijos. Si es menor de 16 años, tendrá que tener asistencia. En estos casos tenemos los defensores que pueden participar ante el juez.

La institucionalización de los NNA solo es determinada por el juez de Infancia y Juventud o los consejos tutelares, aunque como en otros países existen mecanismos alternativos como familias de acogida.

En diversas circunstancias los NNA pueden ser objeto de protección en sus derechos como en el caso de la educación, donde no se le puede negar la matrícula en una escuela, esté o no documentado, sin exigirle traducción oficial a los documentos en caso de que estén en otro idioma; incluso en caso de no tener documentos, la escuela podrá evaluar al NNA para su clasificación de nivel. En casos de negación de este derecho se puede acudir a la Defensoría Pública.

En relación con el derecho al acceso a la salud, los menores tienen derecho a atención médica gratuita, así como el acceso a vacunas y medicinas, sin necesidad de considerar su condición documental. Recibimos confirmación de que los migrantes tienen cobertura de salud aunque no tengan documentos.

Es importante puntualizar que en Brasil la discriminación por razón de nacionalidad (entre otros supuestos) es un delito conforme a la Ley 9459 de 1977, reformada por la Ley 7716 de 1989.

Finalmente, como parte del objetivo de difundir conocimiento y orientación en materia de derechos, es destacable mencionar los cursos y seminarios que son brindados por la Defensoría Pública en todo el país, pero, en especial, para el caso de los venezolanos, en Roraima[247]. Además, las cartillas o guías impresas que suelen distribuirse en diversas entidades para informar a los migrantes sobre aspectos concretos que requieren conocer en materia de salud, educación, empleo, entre otras materias. Un ejemplo es la *Guía de orientación en derechos humanos para venezolanas y venezolanos*, que contiene información útil para el migrante y refugiado sobre dónde acudir en caso de problemas o necesidades respecto a sus derechos[248].

Situación penitenciaria y de infractores de la ley penal

En general la situación de las prisiones por el alto nivel de hacinamiento y violencia existente es un desafío en Brasil, como en el resto de países de la región. En julio de 2019 se reportó el último incidente masivo de muertes en un establecimiento penitenciario, con un saldo de 57 fallecidos en el establecimiento penal de Altamira, estado de Pará, al norte de Brasil[249]. La situación de la COVID-19 ha expuesto más los problemas con motines,

247. Ver: http://www.defensoria.rr.def.br/comunica%C3%A7%C3%A3o/noticias/2243-imigra%C3%A7%C3%A3o-venezuelana-defensoria-estadual-sedia-semin%C3%A1rio-sobre-tr%C3%A1fico-de-pessoas,-contrabando-de-migrantes-e-mobilidade-humana

248. Puede verse en: https://www.mdh.gov.br/todas-as-noticias/2018/dezembro/mdh-divulga-201cguia-de-orientacao-em-direitos-humanos201d-voltado-aos-imigrantes-venezuelanos/Guia_v5.pdf

249. Reportado por el diario *El País*. Ver: https://elpais.com/internacional/2019/07/29/actualidad/1564417209_307510.html

fugas y muertes; pese a que se ha informado que 30.000 presos han salido de las cárceles en Brasil a partir de la pandemia, no parece eso frenar la presión existente[250].

Según World Prision Brief, en 2020 existe en Brasil 755.274 personas en prisión[251], siendo la tercera población carcelaria del mundo, solo detrás de EE. UU. y China. Un 55% de la población tiene entre 18 y 29 años, un 64% son afrodescendientes y un 40% está en prisión preventiva[252].

En el ámbito interno, el informe del Infopen/2019[253] indica que el país tiene una población carcelaria de 773.151 personas en todos los regímenes, con 747.336 solo en las penitenciarías estaduales, bajo la responsabilidad de actuación y monitoreo de defensores públicos estaduales, ya que la gran mayoría de la población carcelaria está en condición de pobreza.

En cuanto al número de prisiones, hay 1.502 prisiones estaduales y cinco prisiones federales, con un total de 442.349 plazas de albergue, existiendo un déficit de más de 330.000 lugares.

Human Right Watch en su informe de 2019 señaló que la situación de hacinamiento y atención deficiente a los internos genera diversos problemas de violencia. Señaló que menos del 15% de los internos tiene acceso a oportunidades educativas o laborales; además, informó que los servicios de salud suelen ser deficientes reportando que solamente en Río de Janeiro se produjeron 266 fallecimientos de presos por distintas enfermedades tratables como diabetes, hipertensión o afecciones respiratorias[254].

Para evitar controversias internacionales debido a los incidentes en las prisiones, las autoridades del país decidieron concentrar a la población penitenciaria extranjera en el centro penitenciario de Itaí, ubicado a 400 km de São Paulo, que acoge a más de 1.474 presos extranjeros, teniendo entre sus principales nacionalidades: 316 nigerianos, 133 bolivianos y 122 peruanos. La mayoría de presos extranjeros (90%) están procesados y condenados por tráfico de drogas.

Por disposición legal, la DPU tiene el deber de "actuar en los centros policiales, penitenciarios y de detención de adolescentes, a fin de asegurar a las personas, en cualquier circunstancia, el pleno ejercicio de sus derechos y garantías fundamentales" (artículo 4, XVII de la Ley complementaria 80/1994). La DPU también está clasificada como "órgano

250. Ver: https://www.nytimes.com/es/2020/04/28/espanol/america-latina/carceles-coronavirus-contagio.html
251. Datos de prisiones obtenido de: https://www.prisonstudies.org/highest-to-lowest/prison-population-total?field_region_taxonomy_tid=24
252. El informe de Amnesty International: https://www.amnesty.org/es/countries/americas/brazil/report-brazil/
253. Ver: https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjoiZTlkZGJjODQtNmJlMi00OTJhLWFlMDktNzRlNmFkNTM0MWI3IiwidCI6ImViMDkwNDIwLTQ0NGMtNDNmNy05MWYyLTRiOGRhNmJmZThlMSJ9
254. HUMAN RIGHT WATCH. *Informe Mundial 2019*. Ver: https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326043

de ejecución penal" (art. 61, VIII, de la Ley 7210/1984-LEP) y, en esta condición, puede "visitar" los establecimientos penitenciarios y tomar providencias para su buen funcionamiento.

La Defensoría Pública de la Unión acude regularmente a las prisiones federales, donde existen aproximadamente 25.815 detenidos, con el objeto de revisar casos y detectar problemas. A su vez, las defensorías públicas estaduales acuden regularmente a las 1.502 prisiones estaduales para atender a los detenidos y como miembros de los consejos penitenciarios pueden inspeccionar los establecimientos y servicios penitenciarios (artículos 69 y 70 de la LEP). Además de la DPU, las defensorías públicas, el Poder Judicial, el Ministerio Público y otras instituciones tienen la prerrogativa legal de inspeccionar los establecimientos penitenciarios.

La DPU también realiza inspecciones anuales en los cinco centros penitenciarios que están bajo la administración del Gobierno federal (Sistema Penitenciario Federal), produciendo informes que instruyen las solicitudes colectivas e individuales sobre la garantía de los derechos de los reclusos.

En cuanto a las mujeres en conflicto con la ley penal, el 60% de la población penal femenina[255] está vinculada con el tráfico de drogas. El Supremo Tribunal Federal en un fallo de febrero de 2018, Habeas Corpus 143.641 interpuesto por la DPU, vinculado al excesivo uso de la prisión preventiva, estableció que las mujeres embarazadas, las madres de niños menores de 13 años y las madres de niños y adultos con discapacidad que estén en prisión preventiva por delitos no violentos debían cumplir arresto domiciliario hasta el momento del juicio, excepto en *casos muy excepcionales*[256]. Desafortunadamente, la medida no ha surtido los efectos buscados y la excepcionalidad sigue siendo la regla general.

La hermana Michael Mary Nolan del Instituto de la Tierra, el Trabajo y la Ciudadanía (ITTC), que busca medidas alternativas a la detención preventiva para mujeres, ha ayudado a muchas de ellas para que puedan salir de prisión obteniendo documentación, alojamiento y alimentación.

Las personas extranjeras condenadas tras estar un tiempo en prisión pueden pasar a régimen abierto, pero no tienen adónde ir, pues no cuentan con arraigo o una casa donde permanecer, por lo que si salen de prisión, se pueden encontrar en condición de calle e incluso pueden volver a delinquir, ya que no tienen trabajo ni ingresos para poder sobrevivir dentro del país, pero tampoco pueden regresar a sus países de origen

255. ESPINOZA, Olga. Mujeres privadas de libertad: ¿es posible su reinserción social? En: Cuaderno CRH, Salvador, 2016, v. 29, SPE 03, pp. 93-106. http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0093.pdf. Sobre el *habeas corpus* comentado interpuesto por la DPU puede verse: http://www.stf.jus.br/arquivo/cms/noticiaNoticiaStf/anexo/HC143641final3pdfVoto.pdf

256. Ver: https://www1.folha.uol.com.br/internacional/es/brasil/2018/02/1957532-embarazadas-y-madres-de-ninos-de-hasta-12-anos-podran-gozar-de-prision-domiciliaria.shtml

porque aún deben cumplir su condena totalmente. En caso de que se apruebe la repatriación anticipada, estas personas no tienen cómo pagar sus pasajes y tampoco pueden hacerlo los consulados de sus países de origen.

Hay que tener en cuenta un importante instrumento interno, como son las Reglas Mínimas para el Tratamiento del Recluso en Brasil, aprobadas por el Consejo Nacional de Política Criminal y Penitenciaria, un órgano del Ministerio de Justicia, que propone la política criminal en cuanto a la prevención del delito, administración de la justicia criminal y ejecución de las penas y medidas de seguridad[257].

En el caso de adolescentes infractores de la ley penal, la defensa de estas personas es una competencia estatal y compete solamente a las defensorías públicas estaduales. Es importante puntualizar que en Brasil la Justicia Juvenil se regula por la Ley 8069. La edad mínima de responsabilidad penal es 12 años y la ley define a la privación de libertad como una medida de último recurso respecto a los derechos de los niños en los centros cerrados para las distintas medidas socioeducativas. La DPU representa a estos jóvenes en temas migratorios.

Operación Acogida

La Operación Acogida fue creada en 2018 y es, como señalan en Brasil, la principal estrategia para brindar dignidad a los migrantes y refugiados venezolanos en tres pilares: acogida, abrigo (alojamiento) e interiorización (ubicación social o laboral dentro del país). Está establecida en Pacaraima, Boa Vista y en Manaos, en donde reciben a cientos de migrantes y sus familias; muchos de los migrantes y refugiados llegan después de caminar cientos de kilómetros desde Venezuela.

Es una operación humanitaria ejecutada por el Gobierno federal con apoyo de ACNUR y la OIM, así como de más de cien entidades de la sociedad civil, asistiendo en la emergencia a los migrantes y refugiados venezolanos que ingresan a Brasil a través de la frontera con Roraima. En la fecha de la misión a Brasil efectuada para este diagnóstico (febrero de 2020), se estimaba que existían aproximadamente 253.000 venezolanos migrantes y refugiados en Brasil.

Mediante la Operación Acogida se brinda a los migrantes y refugiados documentación, vacunación, hospedaje, alimentación, kits de aseo, servicios de lavandería, llamadas telefónicas y atención médica. Trece refugios dan cobijo a casi 7.000 migrantes. El personal entrevistado por la misión comentó que las personas suelen llegar muy desnutridas a Pacaraima y que, tras pasar por los refugios, cambian de semblante y vitalidad.

257. Las reglas pueden verse en: http://www.corteidh.or.cr/tablas/r26329.pdf

Los venezolanos que llegan al puesto fronterizo de Pacaraima son recibidos por la Policía Federal, que en coordinación con ACNUR y la OIM procesa las solicitudes de documentación de migración y refugio. Las personas son registradas con biometría completa y fotografía, son vacunados contra enfermedades epidémicas y se procesa su solicitud de residencia o refugio, para lo cual se organiza todo por flujos muy bien ordenados por la Fuerza Armada brasileña, quien está a cargo de la gestión de los centros de acogida. Posteriormente los migrantes y refugiados son dirigidos a uno de los refugios existentes, que se manejan según los estándares de ACNUR y la OIM.

En promedio estaban llegando antes de la pandemia a Pacaraima entre 500 y 600 venezolanos por día, los cuales pasan por el proceso de Catastro/Registro de Personas Físicas (CPF), que es un documento fiscal-tributario emitido por el Ministerio de Hacienda para la identificación del contribuyente. Este número de CPF es necesario para la apertura de una cuenta bancaria y para el acceso a una serie de servicios, como obtención de crédito, compra, venta y alquiler de inmuebles, entre otros. De igual manera se accede al Documento Provisorio de Registro Nacional Migratorio (DPRNM), que es el documento físico de identificación de los solicitantes de refugio, hasta la decisión final del proceso por la CONARE.

También acceden a la Cartera de Registro Nacional Migratorio (CRNM), que es el documento de identificación de los inmigrantes registrados en Brasil (residencia y refugio reconocido), que contiene el número único de Registro Nacional Migratorio. Para encontrar un empleo formal será necesario acceder a la Cartera de Trabajo y Previsión Social (CTPS), que es el documento para poder trabajar en Brasil, y que debe registrar toda la actividad profesional del migrante. Para la emisión de la Cartera de Trabajo, es necesario pedir un turno en el sitio web del Ministerio de Trabajo.

Después de culminar el proceso de enrolamiento y documentación, la Operación realiza la *interiorización* o desplazamiento voluntario de venezolanos a ciudades de la Unión, para lo cual existen tres criterios: reunificación familiar, reunificación social y contrato de trabajo, que es conseguido por la Operación a partir de los contactos con gremios empresariales como cámaras de comercio e incluso con empresas de manera directa. Casi 27.000 personas han sido repartidas entre 250 municipios de prácticamente todos los estados de Brasil.

El transporte para la interiorización es proporcionado por la Fuerza Aérea, la OIM o por aportes de voluntarios, siendo destacable el caso de personas particulares que ayudan a este propósito[258].

258. Es el caso de Carlos Wizard Martins, un empresario de la Iglesia mormona de Jesucristo de los Santos de los Últimos Días, que incluso se mudó de São Paulo a Boa Vista para la tarea de ayudar a los migrantes venezolanos. Martins ha estado trabajando en el traslado de los migrantes a otros estados y lo hace sin gastar un centavo por un acuerdo con las aerolíneas que vuelan a Boa Vista para utilizar los asientos vacíos. Además, desarrolla un proceso para colocar al migrante gracias a su red de voluntarios que apoya a los migrantes hasta que consiguen trabajo. Hace una labor extraordinaria.

La base legal de la Operación Acogida ha sido la Medida Provisional 820, de febrero de 2018, que dispuso la asistencia para la acogida de las personas en situación de vulnerabilidad, derivada del flujo migratorio venezolano, y que establece que se trata de una crisis humanitaria de carácter emergente. Además, el Decreto 9285, de febrero de 2018, que reconoció la situación de vulnerabilidad derivada del flujo migratorio hacia el Estado de Roraima, y el Decreto 9286, de 15 de febrero de 2018, que estableció un Comité Federal de Asistencia de Emergencias, que es responsable de las acciones de asistencia y acogida a los inmigrantes en situación de vulnerabilidad como resultado del flujo migratorio causado por una crisis humanitaria[259]. Este comité está conformado por representantes de diversos ministerios como el jefe de Gabinete de la Presidencia de la República, quien lo preside, así como los ministros de Justicia y Seguridad Pública; Defensa; Asuntos Exteriores; Economía; Educación; Ciudadanía; Salud; Desarrollo Regional, y Mujer, Familia y Derechos Humanos.

El objeto de este comité es articular acciones, proyectos y actividades con el apoyo de los Gobiernos federal, estatal, distrital y municipal para la asistencia de emergencia; también establecer directrices y acciones prioritarias del Gobierno federal para la implementación de la asistencia de emergencia, así como alianzas con órganos de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial y organizaciones de la sociedad civil.

Existen trece centros de acogida en Pacaraima y Boa Vista, una ciudad con una economía pequeña y con una baja capacidad de absorción, más aún hoy con las dificultades económicas que atraviesa Brasil. La población de Boa Vista es de 300.000 personas y en los refugios existen unas 7.000 personas. Hasta la fecha se han invertido en la Operación Acogida 400 millones de dólares y se tienen positivos comentarios como el informe de David Smolasky, enviado especial de la OEA para el tema migratorio[260].

La Operación Acogida cuenta con una web[261] que señala como indicadores 889.000 llamadas en la frontera, 27.000 inmigrantes venezolanos interiorizados. De igual forma se señala que el 10% de las personas que cruzan la frontera se encuentran en condición de vulnerabilidad, 63.000 han sido vacunados.

Destaca en Pacaraima la migración de personas indígenas. El experto visitó el abrigo Janokoida (Casa Grande), donde están acogidos aproximadamente 600 indígenas warao; además, otros 600 que se ubican en otros campamentos de refugiados de Roraima. Los warao son indígenas que habitan el cauce del río Orinoco en Venezuela y son aproximadamente 25.000. Suelen ser nómadas y, considerando la cuestión humanitaria venezolana, vienen atravesando una situación difícil, según nos narraron en entrevista en el puesto fronterizo de Pacaraima para este informe.

259. Derogado por el Decreto 9970, de 2019.
260. Puede verse el informe *Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Brasil,* de noviembre de 2019, en: http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_situacion-migrantes-refugiados-venezolanos-en-Brasil.pdf
261. La web de la Operación Acogida puede verse en: https://www.gov.br/acolhida/

7.3. Chile

Marco legal de la Defensoría Penal Pública

En Chile la Defensoría Penal Pública (DPP) fue creada en marzo de 2001, mediante Ley 19718, en el marco de la implementación de la reforma procesal penal, siendo definida como un servicio público, descentralizado funcionalmente y desconcentrado territorialmente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio y sometido a la supervigilancia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

De acuerdo a dicha norma, la finalidad de la DPP es proporcionar defensa penal a los imputados o acusados por un crimen, delito o falta que carezcan de abogado y que estén sometidos a la competencia de un juzgado de garantía o de un tribunal de juicio oral en lo penal y de las respectivas Cortes, siendo en principio un servicio gratuito (artículo 36)[262]. Para ello, la Defensoría se organiza en tres niveles: la Defensoría Nacional, las defensorías regionales y las defensorías locales, que no pueden ser más de 80 a nivel nacional (artículo 24).

La Defensoría Nacional se encuentra a cargo del defensor nacional, quien es designado por la Presidencia de la República, previo concurso público de méritos organizado por el Sistema de Alta Dirección Pública del Servicio Civil. Entre sus principales funciones se encuentran el dirigir, organizar y administrar la DPP, así como fijar con carácter general los estándares básicos que deben cumplir en el procedimiento penal quienes presten servicios de defensa penal pública, sin poder dar instrucciones u ordenar realizar u omitir la realización de actuaciones en casos particulares. Es función del defensor nacional también nombrar y remover a los defensores regionales, determinar la ubicación de las defensorías locales y la distribución en cada una de ellas, a propuesta del defensor regional, conforme a criterios de carga de trabajo, extensión territorial, facilidades de comunicaciones y eficiencia en el uso de los recursos. La DPP publica al menos un informe semestral con los datos más relevantes e incluirá en la memoria información estadística desagregada de los servicios prestados por el sistema en el ámbito regional y nacional.

Las defensorías regionales están encargadas de la administración de la defensa penal pública en la respectiva región o en la extensión geográfica que corresponda, si en la región hubiere más de una. Actualmente existen 17 defensorías regionales: Arica y Parinacota; Tarapacá; Antofagasta; Atacama; Coquimbo, Valparaíso; Metropolitana Sur; Metropolitana Norte; Libertador General Bernardo O´Higgins; Maule; Ñuble; Bio-Bio; La Araucanía;

262. Sin embargo, y de manera excepcional, la norma permite que la DPP pueda cobrar, total o parcialmente, la defensa que preste a los beneficiarios que dispongan de recursos para financiarla privadamente, considerando su nivel de ingreso, capacidad de pago y el número de personas del grupo familiar que de ellos dependan, en conformidad con lo que señale el reglamento respectivo. Asimismo, dispone que dicho cobro se hará de acuerdo al arancel que se elabore anualmente, tomando en cuenta, entre otros criterios, los costos técnicos y el promedio de los honorarios de la plaza, debiendo dichas tarifas ser competitivas con estos.

Los Ríos; Los Lagos; Aysén del General Carlos Ibáñez del Campo, y la Región de Magallanes y de la Antártica Chilena. Las defensorías regionales organizan su trabajo a través de las defensorías locales y de los abogados y personas jurídicas con quienes se convenga la prestación del servicio de la defensa penal (denominados *abogados licitados*).

Finalmente, las defensorías locales son aquellas unidades operativas en las que se desempeñan los defensores locales de cada región. Corresponde a estos asumir la defensa de los imputados que carezcan de abogado en la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra y, en todo caso, con anterioridad a la realización de la primera audiencia judicial a que fuere citado. Asimismo, asumen la defensa siempre que, de conformidad al Código Procesal Penal, falte abogado defensor por cualquier causa y en cualquiera etapa del procedimiento, manteniéndola hasta que la asuma el defensor que designe el imputado o acusado, salvo que este fuere autorizado por el tribunal para defenderse personalmente[263].

La DPP cuenta con una dotación efectiva de 719 funcionarios, entre ellos 195 defensores locales. A ellos se suma un promedio mensual de 524 prestadores privados (defensores licitados) que prestan servicios por jornadas de defensa, junto a sus respectivos equipos de apoyo.

De igual modo desde 2012 cuenta con una Unidad de Defensa Penal Especializada, que brinda asesoría y servicios de representación o defensa a imputados y condenados adolescentes, indígenas, migrantes y a quienes cumplen una pena privativa de libertad.

Normativa especial migratoria

Desde julio de 1975 rige en Chile el Decreto Ley 1094, Ley de Extranjería, dictado durante la dictadura. Con el retorno a la democracia, los sucesivos gobiernos de la Concertación intentaron aprobar una nueva normativa migratoria sin mayores resultados, logrando solamente modificaciones parciales a la Ley de Extranjería y a su reglamento[264]. Entre ellas se encuentran la Ley 19476, de noviembre de 1996, que define como refugiado a quien se encuentre en alguna de las situaciones previstas en las convenciones internacionales vigentes en Chile, reconociéndole el derecho a que se le otorgue un visado de residencia, a la salud y la educación, así como el Decreto 2910, dictado en

263. Otra norma a destacar es la Ley 19718, que consagra el sistema mixto de prestación de defensa. El diseño de este sistema, que involucra a defensores locales y licitados, se completa con el Reglamento de Licitaciones y Prestación de Defensa Penal Pública, aprobado por el Decreto Supremo de Justicia 495, de 20 de mayo de 2002, y las Bases Administrativas y Técnicas Generales para la Licitación de Defensa Penal Pública, aprobadas mediante Resolución 135 de la Defensoría Penal Pública, de fecha 27 de mayo de 2010. A ella se puede agregar la Ley 20603, que modifica la Ley 18216 y que establece un sistema de penas sustitutivas, que entró en vigor el 27 de diciembre de 2013 y establece la obligación de los defensores penales públicos a asistir a las audiencias de ejecución de este tipo de penas.

264. Durante el Gobierno militar se hicieron también algunas modificaciones parciales a dicha norma, a través del Decreto Ley 1256, de 1975; Decreto Ley 1883, de 1977; Decreto con Fuerza de Ley 5-2345, de 1979; Decreto con Fuerza de Ley 7-2345, de 1979 y la Ley 18252. Asimismo, el primer reglamento de la Ley de Extranjería, aprobado mediante Decreto Supremo 1306, de 27 de octubre de 1975, fue modificado en junio de 1984 a través del Decreto 597.

abril de 2000, que introdujo cambios en el Decreto 597, que permite la obtención de permisos temporales de trabajo y de residencia.

Sin embargo, la principal reforma del régimen migratorio se inicia en abril de 2010, cuando el primer Gobierno de Sebastián Piñera dictó la Ley 20430, que establece disposiciones sobre protección de refugiados, reglamentada mediante Decreto 837 de febrero de 2011. Esta norma define al refugiado según los estándares internacionales y mantiene conceptos claves como el principio de no devolución para el tratamiento de los refugiados, incluida la prohibición de rechazo en frontera, la no sanción por ingreso ilegal y de no discriminación, entre otros.

Debe destacarse el artículo 15 de esta ley que señala como obligación de las autoridades competentes asistir a los refugiados, otorgándoles información sobre sus derechos y obligaciones en la obtención de documentos, certificados o acreditación de su estado civil, títulos y demás actos administrativos.

En 2011 se dictó la Ley 20507, que tipifica los delitos de tráfico ilícito de migrantes y trata de personas, fijando normas para la prevención y más efectiva persecución criminal de estos delitos a través de figuras como las de colaboración eficaz, agente encubierto, entre otras.

Otras normas posteriores fueron el Decreto 1393, promulgado en el año 2014, que crea el Consejo de Política Migratoria (CPM) como comisión asesora[265] de la Presidencia de la República, siendo responsable de realizar proposiciones sobre política nacional migratoria y coordinar las acciones, planes y programas de los distintos actores institucionales en materia migratoria; el Decreto 8, dictado en el año 2015, que crea el Consejo Técnico de Política Migratoria, como comisión asesora del CPM, cuyo objetivo es proponer una agenda temática y proveer de insumos técnicos sectoriales para el funcionamiento de la política nacional[266]. De igual forma, debe considerarse otras normas como el Decreto 1930, que modifica el reglamento de la Ley de Extranjería; el Instructivo Presidencial 5, del mismo año, que establece lineamientos e instrucciones para la Política Nacional Migratoria; así como diversas circulares destinadas a la regulación de procedimientos, protocolos, permisos y certificados vinculados a la obtención de visas y certificados de permanencia[267].

265. Esta comisión está conformada por nueve ministros: ministro del Interior y Seguridad Pública (quien preside el Consejo), ministro de Relaciones Exteriores, ministro secretario general de la Presidencia, ministro de Educación, ministro de Justicia, ministro de Trabajo, ministro de Salud, ministro de Desarrollo Social, ministra de la Mujer y la Equidad de Género y subsecretario del Interior, quien actúa como secretario ejecutivo. El jefe del Departamento de Extranjería y Migración es el responsable de la Secretaría Técnica del Consejo.

266. Este comité técnico ha establecido siete áreas temáticas para el desarrollo de su labor, en las que participan coordinadamente diversas instituciones gubernamentales que se agrupan en los siguientes equipos de trabajo: Inclusión Social, Laboral e Innovación; Información y Seguimiento de Políticas Migratorias; Inclusión e Interculturalidad; Asuntos Internacionales y Derechos Humanos; Coordinación con la Política de Emigración y Participación.

267. El conjunto de estas normas y circulares se encuentran en el portal web del Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública: https://www.extranjeria.gob.cl/leyes-migratorias/

Debate sobre la nueva Ley de Inmigración

Considerando la necesidad de una nueva legislación que reemplace a la vieja Ley de Extranjería de 1975, en junio de 2013, el presidente Piñera presentó a consideración del Congreso Nacional un proyecto de Ley de Migración y Extranjería (Boletín 8970-06), a fin de reemplazar de manera integral el Decreto Ley 1094; sin embargo, algunos representantes de la sociedad civil, la academia y algunos organismos internacionales señalaron que la iniciativa podría ser mejor, no lográndose su aprobación. Posteriormente, durante el Gobierno de Michelle Bachelet, se presentó en julio de 2017 un nuevo proyecto de Ley de Migraciones (Boletín 11395-06), que tenía igualmente como objetivo modernizar la normativa migratoria vigente con un enfoque de derechos. Sin embargo, este proyecto tuvo oposición y tampoco llegó a ser aprobado por el Congreso Nacional.

Finalmente, en abril de 2018, durante su segundo mandato, el presidente Piñera en el marco de anuncios de una reforma migratoria, planteó reimpulsar el proyecto migratorio de 2013, añadiendo algunas reformas, como otorgar el acceso a la salud a los migrantes en igualdad de condiciones que los nacionales, incluso si se encontrasen en situación irregular y puntualizando, además, que la migración irregular no es constitutiva de delito. Un cambio importante en el proyecto es el rol central que se le atribuye al nuevo Servicio Nacional de Migraciones, que reemplazaría al Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. La Cámara de Diputados aprobó la propuesta y actualmente se encuentra en el Senado, desde enero de 2019, para su segundo trámite[268].

Datos y situación migratoria

Chile, desde hace varias décadas, es un receptor importante de migración latinoamericana, que se vio atraída por su estabilidad política y económica, así como por su mercado laboral en constante expansión. En años más recientes, el país se ha convertido en punto de destino de migrantes caribeños —especialmente haitianos— y venezolanos, estos últimos como producto de la diáspora migratoria iniciada en 2017. Esta coyuntura reinició en Chile el debate por una nueva Ley de Inmigración, ya mencionada.

De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional de Estadísticas de Chile, a diciembre de 2019 la población inmigrante del país ascendía a 1.492.522 personas, de las cuales 763.776 eran varones y 728.746 mujeres. Esta cifra representa el 8,3% de la población total de Chile[269].

268. Al respecto, en julio de 2019 la Comisión de Derechos Humanos del Senado aprobó el proyecto de ley de Migración y Extranjería, como primer paso para su debate en el Pleno.
269. No obstante, en algunas zonas del país, sobre todo el norte, estos porcentajes son más altos, como el caso de Antofagasta, en donde los migrantes ascienden al 20% del total de la población.

La distribución de la población migrante según origen arroja que el 30,5% provienen de Venezuela, seguidos de Perú (15,8%), Haití (12,5%), Colombia (10,8%) y Bolivia (8,0%). Estos cinco grupos concentran el 77,6% del total de la población extranjera residente en Chile[270].

Con respecto a los inmigrantes venezolanos, a esa fecha —diciembre de 2019— la comunidad venezolana ya constituía la primera población migrante en Chile, con un total de 455.494 personas[271]; los datos actuales revelan que Chile es el tercer país de América Latina con mayor cantidad de venezolanos, solo detrás de Colombia y Perú.

Hasta el crecimiento de la migración venezolana se mantenía un flujo importante de migrantes provenientes fundamentalmente de Perú que, a diciembre de 2019, alcanzó las 235.165 personas, seguido de la migración haitiana que contabilizó 185.865 personas. La migración procedente de Colombia llegó a 161.153 personas, Bolivia a 120.103 personas, Argentina a 79.464 y Ecuador a 41.403, entre otros[272].

Es importante señalar que la particularidad de la migración en Chile genera algunos desafíos, como el hecho de que un 15% del total de migrantes actuales no habla español; o que existan migrantes indígenas, lo que sumado a su situación migratoria, hace que estén es una situación de especial vulnerabilidad.

Estudios y entrevistas efectuadas para este diagnóstico indican que los migrantes más calificados de los últimos fenómenos migratorios han sido los venezolanos, habiendo llegado un gran porcentaje de personas con títulos de programadores e ingenieros, así como personal sanitario y, en general, profesionales[273].

El Banco Central de Chile, en un informe de junio de 2019, ha sostenido que en promedio ha llegado al país una población "más calificada, más joven y con mayor participación laboral" que la chilena, refiriéndose particularmente a los primeros migrantes venezolanos que llegaron al país[274]. Esto constituye una enorme oportunidad para el país.

---

270. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE CHILE. *Estimación de personas extranjeras residentes habituales en Chile al 31 de diciembre 2019. Informe Técnico.* Marzo, 2020. Ver: https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/03/Estimaci%C3%B3n-Poblaci%C3%B3n-Extranjera-en-Chile-al-31-Diciembre-2019.pdf

271. Según el INE de Chile la cifra es de 455.494 migrantes venezolanos y según R4V es de 371.163.

272. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA DE CHILE. *Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2019. Informe metodológico.* Febrero, 2019. Ver: https://www.extranjeria.gob.cl/media/2020/03/Estimaci%C3%B3n-Poblaci%C3%B3n-Extranjera-en-Chile-al-31-Diciembre-2019.pdf

273. En materia educativa, por ejemplo, los datos recogidos en un reciente estudio de Fuentes y Vergara entre 2006 y 2017 dan cuenta de que la población inmigrante venezolana tiene un mayor nivel educativo que la población local, sobre todo en la educación media completa, en la educación técnica completa y en estudios superiores, tanto de pre como de posgrado. Ver: FUENTES, Adolfo y Rodrigo VERGARA. Los inmigrantes en el mercado laboral. En: *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional.* 2019, pp. 65-100.

274. Nota de theclinic.cl: https://www.theclinic.cl/2019/06/10/sin-rodeos-banco-central-afirma-que-llegada-masiva-de-inmigrantes-tiene-un-efecto-positivo-en-la-economia/

En todo caso, las cifras oficiales de la Dirección de Extranjería y Migración (DEM) permiten apreciar el crecimiento explosivo de la migración en general y de la migración venezolana en particular. Según la DEM, la distribución territorial de los migrantes de toda nacionalidad en el territorio chileno a diciembre de 2018 está concentrada en la Región Metropolitana de Santiago en un 62%, seguida en menor medida de la Región de Antofagasta (10%). En el caso de los migrantes venezolanos, la tendencia es más acentuada, pues Santiago acoge al 72% de residentes de dicha nacionalidad.

Las reformas migratorias impulsadas por el presidente Piñera en abril de 2018 implicaron una serie de medidas, algunas de las cuales fueron, según personas entrevistadas para este informe, para evitar los flujos migratorios.

Una de las medidas más importantes fue la visa consular de turismo y la visa de responsabilidad democrática para las personas provenientes de Venezuela, que podía ser solicitada únicamente en los Consulados de Chile en Caracas o Puerto Ordaz, para lo que se requiere la presentación de un pasaporte válido y vigente, y no contar con antecedentes penales[275]. Para los haitianos se planteó una visa de turismo y un visado con *fines humanitarios* solo para quienes cuentan con familia en Chile, que debe solicitarse en el Consulado de Chile en Haití[276]. En la práctica, la visa de turismo, aplicada desde junio de 2019, redujo la migración venezolana y las medidas impuestas para haitianos casi eliminaron la migración proveniente de ese país.

De otro lado, la Ley 20430 de 2010 sobre Refugio recoge la Declaración de Cartagena de 1984, pero dichos principios no se aplican; además, el trámite de refugio puede durar entre tres a cinco años, lo que no es funcional en el momento actual. Además, en las entrevistas recogidas para este estudio, se informó que la autoridad migratoria no estaba respetando el principio de no devolución en situaciones de refugiados[277].

La reforma de abril de 2018 también implicó un Proceso de Regularización Extraordinaria (Resolución Exenta 1965), para aquellos extranjeros sin antecedentes penales y que permanecieran en Chile en situación migratoria irregular, incluidos quienes ingresaron al país por paso fronterizo no habilitado, siempre que estuvieran realizando actividades remuneradas sin la correspondiente autorización para ello. Este proceso culminó en octubre de 2019 y, según medios de prensa, solo uno de cada seis inmigrantes superó el proceso[278].

275. La visa de responsabilidad democrática para población venezolana tiene inconvenientes, pues se otorga en el Consulado de Chile en Caracas y los otros consulados siempre que el venezolano esté en condición regular en ese país, debiendo tener pasaporte. Se ha informado de que la mitad de las solicitudes fueron otorgadas.
276. La visa para los haitianos que básicamente era para la reunificación familiar no funcionó, según ha sido informado para este reporte, porque no estaban informados o asesorados de cómo acceder a esta documentación.
277. Personas entrevistadas refirieron que no se comprende la migración forzada de las personas que provienen de Venezuela, por lo que no se atiende a la definición ampliada de Cartagena que para muchos expertos aplica para este caso, tal como lo ha señalado la Alta Comisionada de DD. HH. de la ONU. Se ha referido incluso que no se están recibiendo pedidos y no se brinda información adecuada, pudiendo ocurrir que un solicitante de refugio no solo no se acepte su pedido, sino que no sea admitido en el país. Se recomendó que los defensores deben manejar estos temas.
278. Al respecto ver: https://www.cnnchile.com/pais/1-de-6-inmigrantes-no-supero-expulsion_20191002/

También se puso en marcha el Plan Humanitario de Regreso Ordenado al País de Origen de Ciudadanos Extranjeros, conocido como *Plan de Retorno,* que impide a los que se acojan al mismo el reingreso al país por nueve años. Se acogieron al plan 1.393 migrantes haitianos[279].

Es relevante señalar que el Gobierno de Chile no se ha adherido al Pacto Mundial sobre Migración de diciembre de 2018 y que existe una posición crítica de muchos sectores por esta decisión. De hecho, en mayo de 2019 se realizó una audiencia en la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), por la situación de las personas extranjeras en Chile, donde se señaló la existencia de órdenes de expulsión masiva, así como se comentó el proyecto de Ley de Migraciones del Gobierno y el plan de fiscalización de la Subsecretaría del Interior[280]. Macarena Rodríguez, directora de la Clínica Jurídica para Migrantes de la Universidad Alberto Hurtado, afirmó en dicha audiencia que las personas muchas veces ni siquiera saben que van a ser expulsadas y que, muchas de ellas lo son a pesar de que tienen arraigo en el país, al tener familia, lesionándose el interés superior del niño. Se refirió también en la audiencia al discurso de asociar la migración con la delincuencia.

Las restricciones documentarias estarían generando ingresos irregulares y la búsqueda de otros pasos para entrar al país, pero hay que tener en cuenta que las entradas por pasos no habilitados constituye delito en Chile, conforme al Decreto Ley 1094. En el caso de venezolanos, existe un tratamiento diferente a otras nacionalidades, pues si bien también utilizarían pasos no autorizados, en estos casos la Intendencia inicia la querella, pero luego se desiste, aunque deja subsistente la expulsión. Esto para algunos es un contrasentido y la Corte Suprema ya ha señalado en reiterada jurisprudencia que si la autoridad se desiste de la denuncia penal no puede luego pretender expulsarlo[281].

La regularización migratoria es clave pues si las personas no tienen documentos no pueden trabajar[282]. La normativa migratoria exige tener la condición migratoria específica para poder desarrollar actividades laborales; de lo contrario, incluso pueden ser sancionados con una multa que será aplicada al migrante y al empleador (artículos 70 y 75 del DL 1094).

---

279. Una comisión de la Cámara de Diputados investigó ciertas situaciones en el sistema de salud pública en materia del tratamiento del VIH Sida de 2010 a 2018, habiéndose recibido una denuncia que, dentro del plan de retorno, al menos dos eran portadores del virus y uno de ellos falleció a los dos días de llegar a Haití. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CERD/Shared%20Documents/CHL/INT_CERD_NGO_CHL_38614_S.pdf, p. 16.

280. Ver nota sobre la audiencia: https://www.cooperativa.cl/noticias/pais/poblacion/inmigrantes/comenzaron-audiencias-en-la-cidh-por-denuncia-a-chile-por-situacion-de/2019-05-08/171700.html

281. Puede verse el caso de la Segunda Sala Penal de la Corte Suprema Rol 4065-2015 en la acción de amparo del 30 de marzo de 2015. O la tesis de PALMA VALERO, Felipe Andrés. *La expulsión de extranjeros. Análisis jurisprudencial de las acciones de amparo conocidas por la Segunda Sala Penal de la Corte Suprema (2015-2018).* Memoria Facultad de Derecho de la Universidad Finis Terrae. Santiago, 2019.

282. El DL 1094 dice expresamente: "Artículo 74. No se podrá dar ocupación a los extranjeros que no acrediten previamente su residencia o permanencia legal en el país o que están debidamente autorizados para trabajar o habilitados para ello".

En el caso de los refugiados, la Ley 20430 establece en el artículo 13 que los solicitantes de la condición de refugiado gozarán de los derechos y libertades reconocidos a toda persona en la Constitución, por lo que les reconoce el derecho a acceder a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo. Eso también está reconocido en el DL 1094 (artículo 40).

En Chile, como en cualquier país de la región, no contar con documentación implica una barrera de acceso al empleo o restricciones a algunos servicios.

En el país los servicios están vinculados para su prestación al Rol Único Nacional (RUN), que es el número único e irrepetible que posee todo chileno, resida o no en Chile, y los extranjeros que permanezcan en el país, de manera temporal o definitiva, y que es otorgado por el Servicio de Registro Civil e Identificación. Acceso al RUN tienen las personas migrantes que se encuentran en situación regular o en vías de regularización; no lo tendrán aquellos extranjeros que se encuentran en una situación migratoria irregular, quienes precisamente por ello se encuentran en condición de vulnerabilidad.

Benítez y Velasco nos dan algunas pistas sobre la situación de los servicios de salud y previsionales de la población inmigrante en Chile. Refieren, según datos de 2017, que el 43,6% de la población local hace uso de los servicios de salud para consultas médicas, mientras que los inmigrantes solo un 27,6%. En exámenes médicos las cifras son también distintas, pues la población local los usa en un porcentaje de 19,5%, mientras que los inmigrantes solo 13,7%[283]. Si bien no se requiere ser migrante regular para recibir salud básica, si no cuentan con un RUN provisorio, pueden tenerse dificultades en el acceso a otros servicios[284].

Necesidades y servicios jurídicos para migrantes y extranjeros

El defensor nacional de Chile reconoce que las personas migrantes y refugiados se encuentran en una posición asimétrica respecto de los nacionales del país, por lo que considera que el papel de la defensa para estas personas en situación de vulnerabilidad es importante[285]; esta apreciación tiene correlato en la estructura de la organización, pues cuenta desde 2012 con una Unidad de Defensa Penal Especializada, que brinda asesoría y servicios de representación o defensa a imputados y condenados adolescentes, indígenas, migrantes y a quienes cumplen una pena privativa de libertad.

283. BENÍTEZ, Alejandra y Carolina VELASCO. Desigualdades en salud: brechas en acceso y uso entre locales e inmigrantes. En: *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional*, 2019, pp. 190-236.
284. En una entrevista se nos refirió que se requiere RUT provisorio para ser atendido en un centro de salud, igual en las escuelas, lo que implica que aun siendo irregular se pueden recibir servicios, pero por ejemplo en las escuelas no se reciben alimentos, ni computador.
285. Ver entrevista a Andrés Mahnke. *Migración y acceso a la justicia: la mirada latinoamericana,* 4 de junio de 2019. Ver: https://eurosocial.eu/reciprocamente/entrevista-sobre-acceso-a-la-justicia-de-migrantes/

Para la DPP los migrantes tienen un déficit de información producto muchas veces de su condición socioeconómica y por la existencia de barreras como el idioma, así como aspectos culturales y ciertos estereotipos socioeconómicos que suelen formarse sobre los migrantes y extranjeros. Además, como afirma el defensor nacional, el acceso a la justicia para un migrante es más difícil pues carece de redes de apoyo[286].

La DPP considera que los defensores públicos y, más aún, el resto de operadores del sistema de justicia, incluyendo a jueces y fiscales, deberían estar sensibilizados y preparados para comprender la situación del migrante, así como su cultura y cosmovisión, en caso de que sea miembro de una comunidad indígena.

Por todos estos aspectos se considera que es necesario que las y los funcionarios del sistema de justicia estén capacitados para comprender la dimensión de vulnerabilidad de migrantes y refugiados, así como conocer las normas especiales que regulan la migración y la protección internacional del refugio. Además, señala que esta preparación debe estar encaminada en conocer —para respetar— los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, así como el derecho internacional humanitario, cuando se trata de refugiados o apátridas. Aplicar la norma nacional en sintonía con la normativa internacional es un asunto esencial para quienes participan del sistema de justicia.

Es interesante destacar lo que afirma la página web de la Defensoría Penal Pública sobre los servicios a migrantes y extranjeros, al señalar que "le otorga prioridad a la defensa de extranjeros, en cumplimiento de las obligaciones internacionales contraídas por Chile en materia de derechos humanos", agregando que "los migrantes indocumentados o en situación irregular han sido identificados como un grupo en situación de vulnerabilidad". Sin duda, los migrantes están más expuestos a mayores afectaciones a sus derechos y limitados accesos a servicios públicos si su condición no es regular.

La referida Unidad de Defensa Penal Especializada es la encargada de brindar asesoría a ciertos colectivos vulnerables incluyendo a migrantes, efectuando tareas de seguimiento y monitoreo general del sistema. Asesora técnicamente a defensores y unidades regionales, diseña y realiza actividades de capacitación para la especialidad de la defensa penal juvenil, defensa penitenciaria y la defensa de indígenas y migrantes, y asiste a la Defensoría Nacional en las tareas de coordinación interinstitucional en las materias referidas. También se encarga de desarrollar análisis de legislación y jurisprudencia sobre los temas de su competencia, elabora documentos de trabajo para apoyar el trabajo de los defensores y responde las consultas de carácter técnico que los defensores y otros profesionales de la Defensoría Penal Pública formulen para el cumplimiento de sus funciones. Coordina la realización de estudios e investigaciones para

286. *Ibidem*.

contribuir a la toma de decisiones para prestar un eficiente, oportuno y especializado servicio de defensa en las mencionadas áreas[287].

La defensa directa de migrantes está a cargo de las defensorías locales, que desarrollan dicha actividad a partir de los lineamientos que dicta la Defensoría Nacional y las defensorías regionales. De acuerdo a las respuestas brindadas por la DPP en el marco del presente diagnóstico, las principales acciones que desarrolla esta entidad a favor de los migrantes son las de orientación jurídica y representación legal en juicios penales, especialmente cuando estos están dirigidos a resolver la expulsión del migrante. Los servicios se brindan independientemente de la condición migratoria.

La DPP no desarrolla acciones de representación en procesos de regularización migratoria o de procedimientos de refugio.

La defensa penal especializada para imputados migrantes y extranjeros se brinda a través de defensores locales y licitados, que son exclusivos en algunas regiones y preferentes en el resto de ellas. En ciertas regiones, como Arica y Parinacota, Tarapacá, Antofagasta y en la Defensoría Regional Metropolitana Norte, se cuenta con personal profesional exclusivo.

La Memoria institucional de 2018 señala que desde 2013 en adelante se empezó a registrar un ligero aumento proporcional en la atención de servicios jurídicos para extranjeros, concordante con el incremento de la inmigración, de modo tal que solo entre 2017 y 2018 las causas de extranjeros o migrantes aumentaron en más de mil casos. Las cifras de 2018 dan cuenta que el 97,2% de las causa-imputado ingresadas correspondieron a imputados chilenos, mientras que apenas el 2,8% restante correspondió a imputados extranjeros. En otras palabras, en 2018 se atendieron 9.445 causas que involucraban a extranjeros, mientras que las atenciones a imputados locales sumaron 310.294[288].

En atención a las principales nacionalidades reportadas durante 2018, del total de imputados extranjeros, un 29% de asuntos correspondió a la nacionalidad boliviana, un 25,9% a la colombiana y un 20,7% a la peruana[289].

Con respecto a 2019, a partir de las respuestas remitidas por la DPP al cuestionario enviado para el presente diagnóstico, se habrían atendido en dicho periodo un total de 13.293 causas de migrantes, de los cuales 10.661 fueron varones, 2.632 mujeres y 240 menores de edad. Esto implicaría un aumento de 3.848 atenciones, un 40,7% respecto

287. La unidad brinda cursos sobre la Ley de Extranjería y sus efectos en materia penal, así como desarrolla clínicas de discusión de casos. También entregan informes y publicaciones para una mejor aplicación de las normas para la defensa. El jefe de la unidad es el abogado Pablo Aranda Aliaga.
288. DEFENSORÍA PENAL PÚBLICA. *Memoria anual 2018.* http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/4d42d42158418807a362d46ba6642b22.pdf
289. *Ibidem,* p. 42.

de 2018. Asimismo, esto da como resultado que las atenciones a los migrantes se elevaran al 3,9% del total de atenciones brindadas, frente al 2,8% registrado en 2018.

Es destacable en la línea de especialización que la institución promueve que se instaure una unidad especializada que atienda, entre otras, la materia migratoria visibilizando a este grupo vulnerable, pero hay que precisar que las cuestiones se centran en la defensa penal pública especializada para imputados o acusados que carezcan de abogado y requieran de un defensor, no efectuando representación legal en otras materias[290]. No obstante, la DPP desarrolla orientación legal a los migrantes y refugiados y les asisten en la defensa en casos de expulsión como pena accesoria y cuando se plantea la sustitución de la pena por expulsión; asimismo, presentan amparos para evitar la expulsión y acuden a la Dirección de Migración y Extranjería para ver la situación de extranjeros.

Las Corporaciones de Asistencia Judicial (CAJ), dependientes del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, defiende a migrantes en temas no penales. Además, cuando hay NNA extranjeros, la DPP deriva los casos a las CAJ para su atención y suelen coordinar con los cónsules en los casos de extranjeros privados de libertad, quienes de manera permanente consultan a la DPP sobre el estado de los casos. Debe señalarse que existe poco traslado de presos al exterior, por lo largo y engorroso del trámite.

En Chile también se han dado casos de apatridia, pero existe jurisprudencia de la Corte Suprema que ha establecido que los hijos de extranjeros transeúntes pueden ser chilenos; por esta sentencia se reconocieron gran cantidad de niños. El artículo 12 de la Constitución establece que la persona afectada por acto o resolución de autoridad administrativa que la prive de su nacionalidad chilena o se la desconozca, podrá recurrir, por sí o por cualquiera a su nombre, dentro del plazo de treinta días, ante la Corte Suprema, la que conocerá como jurado y en tribunal pleno. Estos casos se dan cuando los padres han tenido una situación irregular y el registro civil los registraba con esa inscripción de "hijos de extranjeros transeúntes". Hay jurisprudencia reiterada sobre estos casos que han sido litigados por entidades como la Clínica Jurídica de la Universidad Diego Portales.

La Unidad de Defensa Penal Especializada de la DPP viene desarrollando coordinaciones, mediante la AIDEF, el Bloque de los Defensores Públicos Oficiales del Mercosur (BLODEPM) y con otras defensorías de la región para el trabajo de defensa. Por ejemplo, tuvieron el caso de un chileno detenido en Brasil, brindándose información valiosa para que los defensores brasileños pudiesen mejorar la defensa. Igual para apoyar a la familia en su comunicación con los detenidos.

En este tema con apoyo de EUROsociAL se han elaborado tres instrumentos orientados a mejorar el acceso a la justicia de migrantes: 1) Protocolo de defensa penal para

290. Los artículos 8 y 102 del Código Procesal Penal estipula que el imputado tendrá derecho a ser defendido por un letrado desde la primera actuación del procedimiento dirigido en su contra.

personas migrantes y extranjeras[291]; 2) Protocolo para el acceso a la justicia de personas migrantes en Chile[292], y 3) Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad[293].

El *Protocolo de defensa penal para personas migrantes y extranjeras* propone un modelo de defensa especializada con defensores penales que brinden una atención preferente con cuatro componentes: 1) integración en la defensa penal de las normas sobre extranjería y migración; 2) integración en la defensa penal de las normas sobre el refugio; 3) derecho a intérprete y traducción, y 4) derecho a la información sobre asistencia consular.

En cuanto a los dos primeros componentes, el protocolo para migrantes señala que los defensores deben tener conocimiento de las normas migratorias y de refugio para una adecuada defensa, lo que debe formar parte de la estrategia de defensa del caso. Esto es importante pues en Chile la referida Ley de Extranjería (DL 1094), para el caso de migrantes y extranjeros, establece que procede la expulsión del país como una pena accesoria a la comisión de algún delito, procediendo además la prohibición del reingreso, todo lo cual puede ser en ciertos supuestos una sanción más grave que la condena misma.

La expulsión es una orden administrativa que se da con frecuencia a aquellos extranjeros que cumplieron su condena, recibiendo una notificación de expulsión que viene sin un procedimiento previo que hayan conocido. También se puede dar en casos de alguna salida alternativa que puede ocasionar también una expulsión; por eso se argumenta que es importante que los defensores conozcan la norma migratoria para saber las implicaciones integrales de las estrategias legales y decisiones judiciales.

La Defensa Pública en estos casos interpone acciones de amparo, debiendo resaltarse la existencia de jurisprudencia de la Corte Suprema[294] que, analizando la vulneración del derecho a la libertad personal, cuestiona las órdenes de expulsión[295]. En estos casos se

291. MIGUEL JUAN, Carmen y Macarena RODRÍGUEZ ATERO. *Protocolo de defensa penal para personas migrantes y extranjeras.* Herramientas EUROsociAL 19/2019. Enero, 2019. https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/protocolo-de-defensa-penal-para-personas-migrantes-y-extranjeras/

292. MIGUEL JUAN, Carmen y Macarena RODRÍGUEZ ATERO. *Protocolo para el acceso a la justicia de personas migrantes en Chile.* Herramientas EUROsociAL 17/2019. Octubre, 2019. https://eurosocial.eu/biblioteca/doc/protocolo-para-el-acceso-a-la-justicia-de-personas-migrantes-en-chile/

293. LARA ESCALONA, María Daniela y Paulina Andrea HERNÁNDEZ BADILLA. *Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad.* Documento de Política, 32. Ed. Programa EUROsociAL, 2015. http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/4bb183558fad24f3001a110359190b0a.pdf

294. MIGUEL JUAN, Carmen y Macarena RODRÍGUEZ ATERO. *Protocolo para el acceso a la justicia de personas migrantes en Chile.* Herramientas EUROsociAL 17/2019. Octubre, 2019, p. 28.

295. El artículo 89 del DL 1094 señala que "el extranjero cuya expulsión hubiere sido dispuesta por decreto supremo podrá reclamar judicialmente por sí o por medio de algún miembro de su familia, ante la Corte Suprema dentro del plazo de 24 horas, contado desde que hubiere tomado conocimiento de él. Dicho recurso deberá ser fundado y la Corte Suprema procediendo breve y sumariamente fallará la reclamación dentro del plazo de 5 días, contado desde su presentación. La interposición del recurso suspenderá la ejecución de la orden de expulsión, y durante su tramitación el extranjero afectado permanecerá privado de su libertad en un establecimiento carcelario o en el lugar que el ministro del Interior o el intendente determinen".

evita la expulsión, debido a que el migrante o extranjero tiene arraigo en el país, sea una familia, esposa, pareja, hijos[296].

En el 2012 por la Ley 18216, como parte de una serie de medidas para descongestionar las prisiones, se aprobó la posibilidad de expulsión del territorio nacional al extranjero que haya cometido un delito como pena sustitutiva. El artículo 34 de la referida ley señala que: "La sustitución se decretará por el juez de garantía, de oficio o a petición de parte, en audiencia en que debe ser citado el Ministerio del Interior a fin de ser oído. El extranjero condenado por esta vía no puede regresar al país en un periodo de 10 años; de hacerlo, debe cumplir la pena originalmente impuesta".

La condición es que se trate de un delito de una pena inferior a cinco años y el extranjero se encuentre en situación migratoria irregular. No se trata propiamente de una condena y, por el contrario, requiere del asentimiento de la persona para aplicarse la pena de expulsión.

El protocolo bajo comentario señala que dado el incremento de las personas que están solicitando refugio, es importante que se conozca la normativa internacional y nacional sobre la materia, señalando expresamente el documento que, "tanto en el caso de nacionales de Venezuela como de personas de otras nacionalidades que tengan necesidades de protección internacional, no será posible ni el rechazo en frontera ni la sanción por ingreso ilegal en Chile, situaciones que sí están contempladas cuando estamos ante una persona migrante no necesitada de protección internacional".

Hay que precisar que en el caso de refugio, existe la Ley 20430 del año 2010, que establece que se puede reconocer la calidad de refugiado, entre otros supuestos, a las personas que se encuentren fuera de su país y no tengan protección por ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas. También dice la ley a los que hayan huido de su país si su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en dicho país[297].

Precisa el protocolo que conforme a lo dispuesto en el artículo 15 de la Ley 20430, "las autoridades competentes asistirán a los refugiados, otorgándoles información sobre sus derechos y obligaciones, en la obtención de documentos, certificados o acreditación de su estado civil, títulos y demás actos administrativos".

---

296. La Comisión Interamericana reconoce en cualquier procedimiento de expulsión que se debe considerar el interés superior de los niños. Caso 12562, *Wayne Smith, Hugo Armendáriz y otros con Estados Unidos*, 12 de julio de 2010.

297. Sobre el particular es destacable la concordancia con el concepto de la Declaración de Cartagena de 1984 que define como refugiado/a "aquella cuya vida, seguridad o libertad haya sido amenazada por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público en su país". Desafortunadamente no se está aplicando en Sudamérica pese a la situación venezolana, salvo en el caso de Brasil.

Dada la naturaleza compleja del refugio, es preciso que los operadores estén capacitados y puedan conocer los aspectos jurídicos que envuelven a esta figura, para poder hacer una adecuada defensa. Por ejemplo, conocer el instituto de la no devolución y la protección internacional, que debe ser manejado de forma eficaz por los abogados, al tratarse de un principio fundamental del derecho de refugio, reconocido incluso por la Corte Interamericana[298].

Finalmente respecto al *Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad*, es interesante resaltar que dicho documento señala que es en la zona norte del país (regiones de Arica y Parinacota, Tarapacá y parte de la región de Atacama), donde se concentra aproximadamente el 24% de las imputadas indígenas del país, principalmente proveniente de los pueblos aymara, quechua y likanantai o atacameño.

El protocolo señala que existe una nula o limitada comunicación de las mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad y sus familias, lo que ocasiona que las redes de ayuda no funcionen estando en precariedad material con carencias de ropa que usualmente utilizan y falta de productos de higiene. Además, señala el protocolo que muchas de las mujeres privadas de libertad son objeto de discriminación dentro del recinto penitenciario por su condición de indígenas y extranjeras[299].

Se señala, además, que la defensa debe tener en cuenta aspectos intrínsecos de la mujer migrante indígena, debiendo tener el cuidado necesario en la comunicación para respetar su género, su condición indígena y extranjera, debiéndose brindar una defensa más especializada desde la óptica de la diferencia cultural, buscando obtener confianza para una defensa eficaz. Se señala que es necesario tener en cuenta que el nivel educacional de estas mujeres es usualmente básico.

El protocolo recomienda un facilitador intercultural y que la defensa esté a cargo de una defensora mujer, pues en el mundo indígena usualmente las mujeres no se entrevistan privadamente con un hombre desconocido[300]. El protocolo alude a cuestiones básicas como el saludo, la comunicación con la persona y el lenguaje a usar. Además prescribe que la defensa debe advertir al tribunal que se está ante la presencia de una mujer indígena extranjera.

De igual modo, el protocolo incide en la necesidad de que la defensa utilice pericias antropológicas, sociales, psicológicas y/o sociológicas, para contextualizar el origen de la mujer, sus prácticas culturales, su nivel social y económico e "identificar todos los

298. El protocolo cita el Informe de Fondo 51/96 de la CIDH, caso 10675, *Personas haitianas —Haitian Boat People— (Estados Unidos),* 13 de marzo de 1997; también la sentencia de la Corte IDH. Caso *Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas,* sentencia del 25 de noviembre de 2013. Serie C, 272, párr. 153.

299. LARA ESCALONA, María Daniela y Paulina Andrea HERNÁNDEZ BADILLA. *Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad.* Documento de Política, 32. Ed. Programa EUROsociAL, 2015, p. 25.

300. *Ibidem,* p. 37.

elementos que atendida su condición de mujer indígena extranjera permita dar sustento a la teoría del caso de la defensa"[301].

De otro lado, es interesante considerar el caso de Antofagasta, la región con el mayor número de migrantes respecto de la población local del país. El fenómeno inmigrante se inició en el año 2005 y hoy representa el 20% del total.

Los delitos cometidos por la población migrante y extranjera en esta zona siguen los mismos patrones que los cometidos por la población chilena, de ahí la cantidad de personas extranjeras procesadas por delitos de lesiones y violencia intrafamiliar, a diferencia de otras zonas del país donde la mayoría de migrantes están procesados por delitos relacionados con el tráfico de drogas.

La DPP en Antofagasta ha puesto en marcha una clínica de migrantes, que realiza diversas actividades, e incluso viene sistematizando la jurisprudencia en materia migratoria, lo que se ha compartido con otras regiones. Además, capacita —y son un referente— sobre el tema migratorio y reciben consultas de todas las instituciones.

Se ha suscrito entre la DPP y la CAJ un convenio para referir casos. Los defensores atienden en casos de apelación para expulsión solicitudes de refugio y amparos ante la Corte Suprema, desarrollando una defensa especializada en materia migratoria. Asesoran, además, para la obtención de la visa humanitaria.

En Antofagasta hay una mesa intersectorial para migrantes que opera de manera informal que se convoca cuando se necesita, no está institucionalizada. Está conformada por la Defensoría Pública y ONG.

Finalmente, cabe señalar que desde el 2013 la DPP ha impulsado y participa en la Mesa interinstitucional de Acceso a la Justicia de Migrantes y Extranjeros, junto con el Ministerio Público, el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Ministerio de Justicia, Carabineros de Chile, la Policía de Investigaciones y el Instituto Nacional de Derechos Humanos (INDH). Esta mesa ha trabajado en distintos hitos que han significado un importante avance para garantizar el acceso a la justicia a migrantes y extranjeros; por ejemplo, en la modificación del Reglamento de Normas de Procedimiento y en el Reglamento de Documentación y Archivo de los cuerpos policiales, incorporando actas únicas en diferentes idiomas que integran una base única de datos accesible a todos sus miembros.

Esto permite, por ejemplo, que el Ministerio Público y la Defensoría Penal Pública sean notificados de las detenciones de extranjeros que deseen asistencia consular, informando esas detenciones a la Dirección General de Asuntos Consulares e Inmigración del Ministerio de Relaciones Exteriores y, a su vez, este organismo deriva la información

301. *Ibidem,* p. 84.

a la Defensoría vía correo electrónico. Una vez recibida, se reenvía inmediatamente a la Defensoría Regional respectiva para comenzar a preparar el caso, o bien al Ministerio Público, si se trata de una víctima. Con este procedimiento se ha permitido que tanto defensores públicos como fiscales puedan entregar una mejor asistencia a los extranjeros, especialmente en aquellos casos en que las víctimas no hablan el idioma español o vienen de un entorno cultural distinto.

Situación penitenciaria y de infractores de la ley penal

La población penitenciaria en Chile asciende a un total de 50.027 personas, de los que 2.899 son extranjeros, lo que representa un 5,7% del total[302]. Del total de extranjeros, 516 son mujeres, un 17,7%. Es importante resaltar que el trabajo de la Defensoría Penal Pública abarca al 93% del total de causas penales y solo en el centro penitenciario de Santiago llegan unos 200 detenidos al día en promedio[303].

Del total de personas extranjeras privadas de libertad, 1.139 (39,3%) están condenadas y 1.760 (60,7%) están procesadas o imputadas.

La mayor concentración de personas extranjeras privadas de libertad está en la Región Metropolitana con 840 internos, que representan el 5,7% del total que asciende a 14.589 personas. No obstante, en el norte del país los porcentajes se incrementan, en Tarapacá representan el 34,3%, en Arica el 25,8% y en Antofagasta el 19,3% del total, lo que permite focalizar mejor las políticas de defensa para extranjeros privados de libertad[304].

Es interesante destacar que la Gendarmería, órgano a cargo de los servicios penitenciarios, considera a los migrantes como grupo vulnerable, ratificando lo que establecen las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad[305].

En la visita que se efectuó para la elaboración de este diagnóstico a la Penitenciaria de Santiago —módulo de extranjeros—, se pudo apreciar una serie de planteamientos de internos de diversos países que señalaron la necesidad de tener una mayor presencia de abogados defensores para la defensa de sus derechos, de la actuación de los cónsules y sobre la importancia de poder ser trasladados a sus países de origen.

---

302. Gendarmería de Chile. *Boletín Estadístico,* 126. Enero, 2019. https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/estadisticas/n126ene_caracteriz2019.pdf

303. En dicho centro penitenciario existen a enero de 2020 4.825 presos, de los cuales 4.100 son condenados y el resto imputados, 183 son extranjeros y fundamentalmente por delito de tráfico de drogas.

304. Por ejemplo, en otras regiones las cifras son muy marginales como O´Higgins, con solo 12 internos, Maule 8, Bio 2, Araucanía 18, Magallanes 5, entre otros.

305. GENDARMERÍA DE CHILE. *Manual de derechos humanos de la función penitenciaria. Unidad de Proyección y Promoción de los Derechos Humanos.* https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/ddhh/Archivos_Adicionales/MANUAL_DDHH_GENCHI_FINAL.pdf

En el centro penitenciario de Santiago se cuenta con un sistema de telefonía pública, que no tiene salida internacional, para que puedan comunicarse con sus familias. En las entrevistas que realizamos, muchos refirieron que contaban con defensa privada de abogados particulares y que buscaban ser trasladados a sus países, existiendo quejas sobre la falta de apoyo consular. También se formularon quejas sobre penas impuestas que les impedían ser expulsados, pues por ejemplo si tenían impuestas penas de cinco años y un día, no podrían acceder a la expulsión porque solo aplica para un máximo de cinco años. La principal petición de los internos que recibimos era ser trasladados a su país.

Los extranjeros constituyen el 3,9% del total de la población atendida por la DPP, que en el 2019 atendió a 13.293 personas, de las cuales 2.632 eran mujeres. El bajo número de extranjeros presos demuestra que la incidencia porcentual de los migrantes en la comisión de delito en el país es menor que la de los propios chilenos, lo que acredita que no existe una relación directa de causalidad entre criminalidad y migración, como ha señalado el defensor nacional Andrés Mahnke.

El Boletín 3 del Observatorio de Políticas Migratorias, en una estadística basada en datos del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, establece que "los extranjeros se vinculan al sistema penal chileno más como objetos de inseguridad y víctimas de delitos, que como sujetos que propician la inseguridad de otros y responsables de supuestos delitos".

Los datos de la vinculación de migrantes al sistema penal muestran que, en el año 2016, un 28,3% de los migrantes que se relacionaron con el sistema penal lo hicieron en calidad de detenidos y un 71,7% en calidad de víctimas, mientras que en 2017 un 29,9% de detenidos y un 70,1% de víctimas.

La Defensoría Penal Pública brinda un servicio especial a las personas privadas de libertad a través de la defensa penitenciaria. Este servicio comprende una serie de actuaciones judiciales y extrajudiciales que se brindan mientras la persona se encuentre privada de libertad hasta la completa ejecución de la pena buscando la protección de sus derechos. La atención es interdisciplinaria (abogados y asistentes sociales), y se brinda para lograr los diversos requerimientos penitenciarios como permisos de salida, libertad condicional, rebaja de condena, abonos de prisión preventiva, unificación de penas, traslados dentro y fuera del país, reclamos de castigos y asistencia médica.

Un elemento de trabajo importante en materia penitenciaria es el *Manual de actuaciones m*ínimas, aprobado por Resolución Exenta 219 de mayo de 2017, que concreta los estándares generales de defensa en la materia, y su incumplimiento se entiende como infracción a los estándares de defensa técnica. Son reglas de actuación mínima que deben seguir los defensores penitenciarios en diversos aspectos, como la forma de abordar la entrevista con el imputado, las visitas —al menos una vez al mes mientras

se encuentre en trámite el proceso o requerimiento a su cargo—, atención de los requerimientos penitenciarios, llevar a cabo registro de las acciones resocializadoras, solicitud de atención médica, indultos, cuestionamientos frente a sanciones de Gendarmería, entre otros, debiendo velar para que las tramitaciones sean ágiles y oportunas, que se entregue al usuario un informe y entrevista de cierre cuando concluya en trámite.

El manual tiene una sección de actuación en episodios críticos en los centros penitenciarios, como cuando se presenta un motín, huelgas de hambre, agresiones o hechos análogos, casos en donde el defensor penitenciario debe constituirse lo más pronto posible para interceder por los reclusos afectados.

Particularmente en el caso de extranjeros, el manual contiene instructivos para atender solicitudes de traslado internacional, así como para cuestionar el traslado pasivo no deseado cuando la persona tiene arraigo familiar, para lo cual establece una entrevista con el condenado estableciendo una serie de pasos que deben realizarse como pedir la ficha única del condenado al centro penitenciario, solicitar información al usuario, así como a la familia. El defensor, en caso de oposición del condenado al traslado, lo representará formalmente ante la Administración para que se revoque la decisión.

De igual modo, el manual señala que el equipo penitenciario deberá tener un registro de los migrantes recluidos en los centros penitenciarios dentro de su zona de licitación. El coordinador regional determinará fechas de charlas informativas y el equipo deberá verificar si existe alguna decisión de expulsión en contra del migrante o extranjero para el inicio de las acciones legales. El manual señala que el equipo deberá velar por que los condenados presos migrantes puedan defender sus derechos en condiciones de igualdad. Nos parece una buena práctica contar con un instrumento de esta naturaleza para la atención a grupos vulnerables en prisión y particularmente en el caso de los migrantes[306].

En los casos de libertad vigilada, los condenados no tienen visa para poder trabajar, lo que representa un serio obstáculo, por lo que algunos recomiendan institucionalizar una visa de condenado.

Adolescentes infractores

La Ley 20084 de 2005 que entró en vigencia en 2007 establece el sistema de responsabilidad de los adolescentes por infracciones a la ley penal entre los 14 y 18 años. Las sanciones por la comisión de hechos ilícitos se cumplen en centros administrados por el Servicio Nacional de Menores (SENAME); aunque, excepcionalmente, cuando se trate de personas que hayan cumplido los 18 años de edad y le resten por cumplir más de

306. El manual puede verse en: http://www.dpp.cl/resources/upload/3fb82facc22ab83edb14683d5523e284.pdf

seis meses de la condena y otras condiciones, podrán terminar de cumplir su sanción en un recinto penitenciario de la Gendarmería de Chile, siendo esto un último recurso y siempre deberán permanecer separados de los adultos.

La Unidad de Defensa Penal Juvenil y Especializada es la que brinda defensa técnica a los adolescentes infractores de la ley penal, que debe ser prestada de forma oportuna, y como dice la Convención de los Derechos del Niño, desde los momentos iniciales de la persecución penal, y será gratuita y permanente. La creación de esta unidad apunta a una defensa técnica especializada de los jóvenes infractores.

En Chile se ha venido marcando una tendencia a la baja en la cantidad de menores imputados. De 2011 a 2018 ha disminuido un 55% la cantidad de menores infractores de ley, pues en 2011 hubo 62.947 jóvenes registrados y en 2018 la cifra bajó a 28.278[307]. No existen datos desagregados respecto a adolescentes extranjeros infractores de la ley penal.

Sociedad civil y migrantes

Los migrantes tienen una masa crítica de apoyo desde la sociedad civil que trabaja en la defensa de sus derechos mediante la defensa de casos y en incidencia en el tema migratorio. Forman una suerte de red que coordina los trabajos que realizan, destacando la labor de la Clínica Jurídica de Atención a Migrantes de la Facultad de Derecho de la Universidad Alberto Hurtado, el Movimiento de Acción Migrante (MAM), el Observatorio Ciudadano, el Servicio Jesuita a Migrantes, la Clínica Jurídica de Atención a Migrantes y Refugiados de la Universidad Diego Portales, la Corporación Migr-Acción, la Cátedra de Racismo y Migraciones Contemporáneas de la Universidad de Chile, entre otras.

Uno de los servicios más antiguos y reconocidos es el que brinda el Servicio Jesuita Migrante (SJM), creado en el año 2000 para la atención a los migrantes en Chile. Ofrecen servicio en Arica, Antofagasta y Santiago, y las atenciones que realizan están enfocadas en orientación para visas, asesorías a personas que ingresaron por pasos no habilitados, menores no acompañados por pasos no habilitados y expulsiones. También tienen un programa laboral para migrantes. No tienen casas de acogida, sino que los derivan a otros servicios que sí las brindan.

Las clínicas jurídicas brindan servicios de defensa, destacando la Clínica para Migrantes de la Universidad Diego Portales, que funciona desde hace diez años y tiene un convenio con ACNUR para asesorar en temas de refugio y de regularización en general[308]. Su tarea está especializada en regularización y refugio, temas laborales, de familia y penales. Forman parte de la Red Latinoamérica de Clínicas Jurídicas.

307. Ver: http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/f952ed37532468dd11a3d38c98148d10.pdf
308. Enlace de la Clínica de Migrantes y Refugiados: http://www.derechoshumanos.udp.cl/derechoshumanos/index.php/clinicas/clinica-de-migrantes-y-refugiados

7.4. Colombia

Marco legal de la Defensa Pública

El servicio de defensoría pública en Colombia se enmarca en el artículo 283, número 4 de la Constitución de 1993, que establece como función del defensor del pueblo, "organizar y dirigir la Defensoría Pública en los términos que señala la ley".

La Ley 24 de 1992, que regula la organización y funcionamiento de la Defensoría del Pueblo, norma lo referente a la Dirección Nacional de Defensoría Pública, señalando que la defensa pública es un servicio que se presta en favor de las personas que acrediten encontrarse en imposibilidad económica o social de proveerse la defensa de sus derechos.

Asimismo, señala la ley que en materia penal el servicio de defensoría pública se prestará a solicitud del imputado, sindicado o condenado, por el Ministerio Público, por el funcionario judicial o por iniciativa del defensor del pueblo, intervención que se hará desde la etapa de investigación previa. Dispone la norma que se podrá proveer de defensa pública en materia laboral, civil y contencioso-administrativa,[309] siempre que se cumpla con el requisito de imposibilidad económica y social[310]. No obstante, el servicio en temas no penales solo es para asesoría jurídica, ya que no cuenta con competencia de representación en juicio en materias distintas a la penal.

De acuerdo a esta norma, la defensa pública puede ser ejercida por cuatro tipos de profesionales: 1) por los abogados que formen parte de la planta de personal de la entidad; 2) por los abogados titulados e inscritos que hayan sido contratados para tal fin; 3) por los estudiantes de los dos últimos años de las Facultades de Derecho oficialmente reconocidas por el Estado, pertenecientes a los consultorios jurídicos, y 4) por los egresados de las Facultades de Derecho oficialmente reconocidas que escojan la prestación gratuita del servicio durante nueve meses como requisito para optar al título de abogado. Por su parte, la Resolución 0382, expedida por el defensor del pueblo de 1993, señala que el defensor público solo puede actuar previo diligenciamiento de poder por parte del solicitante.

En enero de 2005 se dictó la Ley 941, que crea el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Este sistema está encabezado por la Dirección Nacional de Defensoría Pública e integrado por los defensores del pueblo regionales y seccionales, los coordinadores administrativos y de gestión, los coordinadores académicos, los personeros municipales,

309. La Defensoría Pública, según un estudio de AIDEF, atiende no solo la materia penal, sino civil y de familia, acciones colectivas, infancia, derecho laboral, materia electoral, derecho administrativo y ejecución de la pena y derecho a la vivienda digna. Ver: HERNÁNDEZ ROMÁN, Laura. *Buenas prácticas y experiencias.* Comité Ejecutivo AIDEF, p. 131. https://www.defensapublica.gob.do/wp-content/uploads/2014/12/PRESENTACION-FINAL-PARA-ENTREGAR-A-LA-OEA.pdf

310. La Ley 941 de 2005 establece de manera expresa que se entenderá por persona en imposibilidad económica aquella que carece de recursos suficientes para proveer su defensa técnica y por persona en imposibilidad social, aquella que por discriminación u otra circunstancia excluyente no pueda acceder a un defensor particular.

los defensores públicos y los abogados particulares vinculados como defensores públicos para las excepciones previstas en la ley. También integra el sistema los investigadores, técnicos y auxiliares, los judicantes, los estudiantes de los consultorios jurídicos de las facultades de Derecho, las personas y asociaciones científicas dedicadas a la investigación criminal y las organizaciones que brinden capacitación a los componentes del sistema. Asimismo, se incluye como parte del sistema aquellos programas jurídicos que las autoridades indígenas establezcan, lo que constituye toda una novedad a nivel latinoamericano.

La Defensoría Pública, según la citada ley, clasifica a sus defensores en tres categorías: 1) los defensores públicos ante jueces penales municipales; 2) los defensores ante jueces penales del circuito y circuito especializados, y 3) defensores públicos ante las salas penales de los tribunales superiores de distrito judicial y de la Corte Suprema.

El Sistema Nacional de Defensoría Pública tiene 38 oficinas regionales, algunas en puntos de difícil acceso y cuenta con 4.000 defensores públicos, pero no está presente en todos los tribunales de justicia del país[311].

Un aspecto que puede afectar el servicio está en las condiciones laborales, pues conforme al artículo 26 de la Ley 941 los abogados vinculados al servicio de defensoría pública son reclutados mediante contrato de prestación de servicios profesionales, señalando la ley expresamente que los servicios profesionales especializados podrán suscribirse con cláusulas de exclusividad y no darán lugar en ningún caso a vinculación laboral con la institución. En la práctica esto ha significado que se realicen contratos temporales de carácter anual, aunque prorrogables; recientemente se logró extender los contratos por más tiempo, pero solo hasta el 2021. De igual modo, si no existe exclusividad, algunos defensores pueden atender casos privados, lo que no parece ser la mejor solución.

Es importante señalar que en la Defensoría del Pueblo existe una Defensoría Delegada en Derechos de la Población en Movilidad Humana, que también atiende a la población extranjera en temas migratorios y de refugiados, pero fue creada para atender a las víctimas del desplazamiento forzado por el conflicto interno colombiano. Esta Defensoría Delegada no presta servicios de defensa, pero atiende solicitudes y pedidos que realizan las personas cuando ven afectados sus derechos. Esta no es una labor de la Defensoría Pública, sino que está anclada en la Defensoría del Pueblo.

Normativa especial migratoria

La actual política migratoria colombiana tiene como base la Constitución de 1991, cuyo artículo 100 dispone expresamente que "los extranjeros disfrutarán en Colombia de los

311. La Defensoría Pública está actualmente en un proceso de modernización con patrocinio de USAID y con un préstamo del BID.

mismos derechos civiles que se conceden a los colombianos. No obstante, la ley podrá, por razones de orden público, subordinar o negar el ejercicio de determinados derechos civiles a los extranjeros. Asimismo, los extranjeros gozarán, en el territorio de la República, de las garantías concedidas a los nacionales, salvo las limitaciones que establezca la Constitución o la ley". La Constitución también reconoce el derecho al asilo (artículo 36) y prohíbe la extradición de extranjeros por delitos políticos o de opinión (artículo 35)[312].

En términos generales, Colombia mantiene una muy antigua Ley de Inmigración y Extranjería, la centenaria Ley 48 de 1920, que cuenta con algunas disposiciones anacrónicas aún vigentes como las que se expusieron en el 2016 cuando la Corte Constitucional emitió un pronunciamiento declarando inexequibles los incisos a) y b) del artículo 7 de la misma[313].

Por esta razón, sumada a la actual situación migratoria, el Gobierno presentó en julio de 2019 un proyecto de Ley Migratoria, elaborado a partir de las recomendaciones del Consejo Nacional de Política Económica y Social (CONPES), que propuso en noviembre de 2018 una estrategia integral para la atención de la migración desde Venezuela, conocida como CONPES 3950, que identificó la necesidad urgente de definir una ley de migración[314]. Esta estrategia se elaboró considerando los cambios de patrones migratorios, pues Colombia, que fue tradicionalmente un país de emigrantes, se convirtió repentinamente en un país receptor y de tránsito de muchos migrantes y refugiados[315].

Además, se hizo necesario contar con una nueva normativa migratoria, pues el país mantiene un sistema normativo bastante profuso, destinado en su mayoría a la protección de los nacionales en el exterior y, más recientemente, para afrontar el desafío de la migración venezolana.

En 2011, mediante Decreto 4062, se crea Migración Colombia, como organismo civil de seguridad con personería jurídica, autonomía administrativa, financiera y patrimonio independiente, con jurisdicción en todo el territorio nacional, adscrita al Ministerio de Relaciones Exteriores, para que asuma las funciones de autoridad de vigilancia y control migratorio, tarea que estuvo hasta entonces a cargo del Departamento Administrativo de Seguridad (DAS)[316]. Entre las funciones de esta nueva entidad está el llevar el registro de identificación de extranjeros y efectuar en el territorio nacional la

312. Sobre la sentencia de la Corte Constitucional ver: https://www.eltiempo.com/archivo/documento/CMS-16602160

313. Las normas establecían que no pueden ingresar al territorio colombiano los que padezcan "enfermedades graves, crónicas o contagiosas, tales como tuberculosis, lepra, tracoma (y otras enfermedades similares no sujetas a cuarentena)", y también los que sufran de "enajenación mental, comprendiendo en ello también la demencia, la manía, la parálisis general, a los alcoholizados crónicos, a los atáxicos, a los epilépticos, a los idiotas, a los cretinos, a los baldados a quienes su lesión impide el trabajo".

314. Sobre la noticia de presentación del proyecto, ver: https://www.elespectador.com/noticias/el-mundo/gobierno-de-colombia-radica-proyecto-de-ley-para-establecer-una-politica-migratoria-articulo-872597

315. La estrategia CONPES 3950 puede verse en:
https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf

316. CLAVIJO PADILLA, Janneth Karime. *La política migratoria colombiana en el periodo 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU).* Córdoba. Editorial del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, 2014.

verificación migratoria de los mismos; ejercer funciones de policía judicial en materia migratoria; capturar, registrar, procesar, administrar y analizar la información de carácter migratorio regular, para la toma de decisiones y consolidación de políticas en esta materia; así como expedir los documentos relacionados con cédulas de extranjería, salvoconductos y prórrogas de permanencia y salida del país, certificado de movimientos migratorios, permiso de ingreso, registro de extranjeros y los demás trámites y documentos relacionados con migración y extranjería.

Hasta entonces, la preocupación principal del Gobierno estuvo puesta en la situación de los colombianos en el exterior y en brindarles apoyo en caso de retorno. En este marco se expidió la Ley 1465 de 2011, que crea el Sistema Nacional de Migraciones, incluyendo normas para la protección de los colombianos en el exterior, y el Decreto 4976, que va a reglamentar el Fondo Especial para las Migraciones, siendo un programa destinado a brindar soporte y apoyo económico al Ministerio de Relaciones Exteriores en los casos especiales de vulnerabilidad y por razones humanitarias para colombianos en el exterior. También se aprobó la Ley 1565 de 2012, que fija incentivos para el retorno de los colombianos residentes en el extranjero, y el Decreto 1000 de 2013, que regula el Registro Único de Retornados y constituye la Comisión Intersectorial para el Retorno, además de los Centros de Referenciación y Oportunidades para el Retorno (CRORE) en los departamentos y/o municipios de mayor experiencia migratoria[317].

A partir de 2017 la ola migratoria venezolana cambió el enfoque de la política vigente, llevando a dictar un conjunto de iniciativas para mejorar la gobernanza y gestionar los flujos migratorios de entrada y tránsito. Para ello se creó un espacio de coordinación desde la Presidencia de la República para articular a todos los sectores y afrontar la situación crítica que se denominó Gerencia de la Frontera con Venezuela[318]. De igual modo, se trabajó la ya citada estrategia CONPES 3950, que estableció 21 recomendaciones.

Una de las iniciativas concretas fue la Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF), establecida en mayo de 2017 para controlar el tránsito de venezolanos en los municipios fronterizos, permitiendo el ingreso por un periodo máximo de siete días, sin que pueda ser usada para trabajar[319]. Otra iniciativa fue el Permiso Especial de Permanencia (PEP), creado en julio del mismo año, mediante Resolución 5797, dirigido a migrantes con vocación de residencia, a fin de permitirles desarrollar actividades laborales y acceder a servicios de salud, educación y financieros, entre otros.

A partir de febrero de 2018, el Gobierno colombiano adoptó un nuevo paquete de medidas, incluyendo un aumento de los controles migratorios, la creación de la gerencia

317. A partir de 2015, cuando se inician los problemas fronterizos entre Venezuela y Colombia, las disposiciones dictadas en materia de retorno van a adquirir mayor importancia ante la expulsión de cerca de 22.000 colombianos desde Venezuela, además de iniciarse el monitoreo del flujo migratorio por parte de nacionales de dicho país.
318. A cargo del asesor presidencial Felipe Muñoz.
319. Cabe señalar que en febrero de 2018 se suspendió temporalmente la entrega de TMF, en el marco de un endurecimiento de la política migratoria, si bien este mecanismo fue reactivado en diciembre de ese año.

de fronteras, el fortalecimiento de los operativos de seguridad con 3.000 efectivos adicionales y la constitución del Grupo Especial Migratorio (GEM), conformado por la Policía Nacional, el Instituto Colombiano de Bienestar Familiar (ICBF), el Departamento de Impuestos y Aduanas Nacionales (DIAN) y Migración Colombia, como ente dirigido a brindar orientación a los migrantes y controlar de manera articulada el uso de los espacios públicos, el contrabando y la trata de personas, así como proteger a migrantes en condición de calle o abandono, especialmente, menores de edad separados de sus padres[320].

Otra medida fue la creación del Registro Administrativo de Migrantes Venezolanos (RAMV), mediante Decreto 542 de marzo de 2018, a cargo de la Unidad Nacional para la Gestión del Riesgo de Desastres (UNGRD), el cual debía brindar evidencia para el diseño de una política integral de atención humanitaria[321], así como para la ampliación de la oferta institucional de servicios a favor de los migrantes. Este registro, culminado en junio de 2018, ha servido también como fuente de datos para el otorgamiento del Permiso Especial de Permanencia (PEP).

Posteriormente, el Gobierno del presidente Iván Duque amplió la posibilidad de que los venezolanos que habían llegado al país antes del 17 de diciembre de 2018 pudieran tramitar el PEP, además de crear un Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PTT), para los extranjeros que iban hacia otros destinos[322]. Este PTT puede ser solicitado en el puesto de control migratorio por el que se ingresa a Colombia, siendo otorgado por un plazo máximo de 15 días contados desde su fecha de expedición, sin posibilidad de prórroga, y basta con presentar su documento de identificación.

En resumen, actualmente existen los siguientes mecanismos formales de ingreso a Colombia:

- *Permiso de Ingreso y Permanencia (PIP):* se otorga al momento de sellar el pasaporte en el puesto de control migratorio por el cual se ingresa a Colombia. En el PIP queda especificado el número de días que el solicitante puede permanecer en el país. Este trámite está a cargo de Migración Colombia y no tiene ningún costo.

320. Otras medidas incluyeron el fortalecimiento de controles a empresas que contraten migrantes, la suspensión de las TMF, el fortalecimiento de Migración Colombia tanto de su capacidad tecnológica como de su personal y el anuncio de crear un centro de atención al migrante en Santander.

321. Cabe precisar que el art. 2 de la norma señala expresamente que "el registro administrativo de migrantes venezolanos en territorio nacional tiene efectos informativos y no otorga ningún tipo de estatus migratorio, no constituye autorización de permanencia o regularización, no reemplaza los documentos de viaje vigentes, no genera derechos de orden civil o político, ni el acceso a planes o programas sociales u otras garantías diferentes a las dispuestas en la oferta institucional de las entidades del Estado, de conformidad con las normas legales vigentes".

322. Mediante Resolución 3346, se modificó el artículo 4 de la Resolución 1220 de 2016, señalando que "el Permiso de Ingreso y Permanencia de Tránsito Temporal (PIP-TT) podrá ser otorgado a los ciudadanos extranjeros que pretendan transitar dentro del territorio nacional, con el fin de hacer conexiones o escalas para abordar algún medio de transporte, ya sea marítimo, terrestre, aéreo o fluvial, para retornar hacia su país de origen o hacia un tercer país, sin el ánimo de establecerse o domiciliarse en Colombia".

- *Permiso Temporal de Permanencia (PTP):* es una extensión del PIP, es decir, una ampliación del tiempo dado inicialmente al momento de entrar en Colombia. Se solicita días antes de finalizar el mismo y se tramita a través de la página web de Migración Colombia.
- *Permiso Especial de Permanencia (PEP):* es una autorización especial dada a los ciudadanos venezolanos que ingresaron a Colombia por uno de los puestos de control migratorio habilitados, sellando el pasaporte, antes del 2 de febrero del año pasado, para que se pueda permanecer y trabajar en el país hasta dos años. No tiene ningún costo.
- *Tarjeta de Movilidad Fronteriza (TMF):* este documento permite ingresar, transitar y permanecer, hasta siete días, en las zonas delimitadas en la frontera colombiana. Este trámite está a cargo de Migración Colombia.
- *Cédula de Extranjería (CE):* la persona debe tramitar este documento si posee una visa superior a tres meses. Se debe solicitar después de registrar su visa ante la autoridad migratoria colombiana, en cualquiera de los 27 centros facilitadores de servicios migratorios[323].

Datos y situación migratoria

Colombia y Venezuela comparten una frontera terrestre de 2.219 km, a lo largo de la cual existen siete puntos de control migratorios y un número indeterminado de cruces informales. El principal puesto de control es el de Cúcuta, que es el epicentro de la entrada de la población venezolana por donde pasa el 94% de las personas[324]. Existe además una migración pendular muy grande por la integración de ciudades fronterizas que, en promedio, asciende a unas 45.000 personas que diariamente transitan de un lado y otro de la frontera para adquirir medicamentos, alimentos o diversos productos, así como para acceder a servicios de educación o salud.

Representantes de la Cancillería entrevistados para este reporte refirieron que no existe en el mundo conciencia de la magnitud de la crisis migratoria y humanitaria producto de la diáspora venezolana y que es necesario darle visibilidad. No obstante, la posición oficial del Gobierno colombiano es que se trata de una crisis migratoria y no de refugiados.

---

323. Finalmente, cabe señalar los instrumentos internacionales en materia migratoria suscritos por Colombia como la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares o la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; a nivel normativo deben considerarse algunos instrumentos de carácter regional, como el Acuerdo de Integración Subregional Andino "Acuerdo de Cartagena"; el Acuerdo Modificatorio del Anexo del Acuerdo sobre Documentos de Viaje de los Estados Partes del Mercosur y Estados Asociados; la Decisión 503 de la CAN sobre Reconocimiento de Documentos Nacionales de Identificación; la Decisión 504 de la CAN, referida a la creación del Pasaporte Andino; la Decisión 502 de la CAN, referida al funcionamiento de los Centros Binacionales de Atención en Frontera (CEBAF) en la Comunidad Andina; la Decisión 545 de la CAN, Instrumento Andino de Migración Laboral, y la Decisión 397 de la CAN sobre la Tarjeta Andina de Migración (TAM). A ellos se añade el Convenio entre Colombia y Ecuador sobre Tránsito, así como el Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador, firmado en agosto de 2000.

324. Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM). Ver: https://r4v.info/es/situations/platform/location/7511

Según datos del Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM), existe 1.771.237 migrantes venezolanos en Colombia; sin embargo, de acuerdo a datos de la Gran Encuesta Integrada de Hogares (GEIH), de diciembre de 2019, el número de venezolanos radicados en ese país llegaría a 1.839.678, representando el 92,4% del total de extranjeros en Colombia[325]. Es el país que ha recibido más migrantes procedentes de Venezuela.

Obviamente, flujos tan grandes de personas superan la oferta ordinaria de servicios existentes en la zona de frontera, como los de alojamiento y albergue, y aún más en las zonas de recepción y tránsito[326], lo que se ha visto reflejado en un aumento de la población en situación de calle. La respuesta existente sigue siendo insuficiente, además, debido a problemas que van incrementándose, como la trata, tráfico de personas y las víctimas de violencia de género. Como ha señalado el GIFMM, la falta de alojamiento seguro y de calidad también se refleja en otros problemas, como la falta de acceso a agua potable, la exposición a los elementos y a enfermedades transmisibles[327].

El Observatorio de Venezuela de la Universidad del Rosario ha señalado que Colombia se está haciendo cargo del 18,46% de la población venezolana, lo cual "genera una distorsión en las dinámicas colombianas, y genera unas presiones sociales en las grandes ciudades"[328]. De este total, el 4,6% habría llegado a Colombia hace más de cinco años, el 54,9% lleva entre uno y cuatro años residiendo en Colombia, y el 39,9% llegó hace menos de un año, cifras que muestran la dimensión y carácter repentino de la migración. Los expertos sugerían que sobrepasar los 2 millones de migrantes en 2020 es una posibilidad cercana, aunque la pandemia ha detenido estas proyecciones, dándose más bien el efecto contrario de los llamados *retornados*, es decir, personas que regresan a Venezuela, que según Migración Colombia llegarían a 90.000 personas[329].

Respecto a las zonas en las que viven los migrantes venezolanos, el 88% se ubicaba en las cabeceras de diversos departamentos del país, mientras que el 12% se había situado en las zonas rurales. El 20,7% de los venezolanos vivía en Bogotá, el 10,7% en Antioquia, un 9,4% en Norte de Santander, 9,4% en Atlántico, 8,3% en Valle del Cauca y 5,9% en La Guajira; en los restantes 18 departamentos de análisis se concentraba el 35,7% de los venezolanos[330].

325. Dato extraído de: https://migravenezuela.com/web/articulo/mercado-laboral-de-inmigrantes-en-colombia/1744
326. Un ejemplo en zonas de tránsito que fueron instaladas fue el campamento humanitario de paso "El Camino", instalado en el sector industrial Montevideo por parte de la Alcaldía Mayor de Bogotá, pero desactivado muy poco tiempo después. Ver:
327. GIFMM. *Fact Sheet Subgrupo Multisector. Alojamientos y asentamientos: mensajes clave 2020.* Ver: https://r4v.info/es/documents/details/74408
328. Ver información en: https://bogota.gov.co/mi-ciudad/integracion-social/atencion-migrantes-en-bogota
329. Ver: https://www.france24.com/es/20200721-venezuela-migrantes-colombia-retorno-coronavirus
330. Ver estudio en: https://migravenezuela.com/web/articulo/mercado-laboral-de-inmigrantes-en-colombia/1744

Se ha referido que ha habido básicamente tres oleadas de migrantes, la primera de personas con recursos económicos; la segunda de profesionales y la tercera —y actual— de jóvenes sin estudios y de muchas personas sin recursos económicos.

Según la Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, a 31 de diciembre de 2019, el Gobierno había otorgado permisos de residencia y estancia regular a 754.085 personas, una cifra histórica en la región por haberse hecho en muy corto tiempo[331], pero que indica también que existen muchas personas aún en condición irregular.

Asimismo, según la plataforma, en Colombia se han recibido 5.303 solicitudes de refugio provenientes de ese país, lo que es una cifra pequeña en comparación con las recibidas en Perú y Brasil, y que se explicaría por el hecho de que la solicitud de refugio no otorga derecho a trabajar en el país. Otro desincentivo para solicitar el refugio es que se tiene que renovar cada tres meses y demora al menos tres años la atención a la solicitud.

Una fórmula muy creativa para la regularización ha sido el Permiso Especial de Permanencia (PEP) ya referido, que ha permitido la regularización temporal a un relativo bajo costo y que ha tenido varias rondas o prórrogas de aplicación[332]; pero este medio de regularización solo se facilitó para quienes ingresaron hasta noviembre de 2019, después de lo cual los procesos no han tenido condición de regularidad, lo que está generando un problema.[333] En diciembre de 2019 se abrió la posibilidad de renovar el PEP hasta el 6 de junio de 2020, pero la pandemia ha trastocado esto.

El PEP dura dos años y con eso se puede acceder a educación, salud, trabajo y cuentas bancarias, entre otros servicios. El problema es qué ocurre después, pues la visa de trabajo tiene un costo de 250 dólares. Estar en el PEP significa haber ingresado regularmente con pasaporte hasta noviembre de 2019 y es un gran logro del proceso migratorio en Colombia, que ha permitido brindar servicios de educación y trabajo, pero requiere hoy de salidas creativas para la regularización no temporal o definitiva de la población. No obstante, algunas personas entrevistadas para este diagnóstico han señalado que no todas las instituciones del Estado conocen el PEP y eso genera barreras de acceso a los servicios básicamente por falta de información.

---

331. Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM). Ver: https://r4v.info/es/situations/platform/location/7511

332. En febrero de 2018, el Gobierno colombiano permitió que los venezolanos pudieran solicitar nuevamente el PEP, pero solo para aquellos que se encontraban en el país hasta diciembre de 2017. Posteriormente, mediante Decreto 10064, se permitió que aquellos venezolanos que hubieran sido registrados en el RAMV pudieran tramitar el PEP hasta diciembre de 2018. Asimismo, en diciembre de 2019 se abrió la posibilidad de renovar el PEP hasta el 6 de junio de 2020, siendo más de 12.000 los venezolanos que requieren hacer ese trámite para permanecer de manera legal en este país. Para ello, los solicitantes no deben tener ningún tipo de antecedente judicial o medida de deportación vigente.

333. Sobre el particular puede verse: http://migracioncolombia.gov.co/infografias/231-infografias-2019/especial-asi-ha-sido-la-evolucion-de-la-crisismigratoria-venezolana-corte-agosto-31-de-2019.

Recientemente se creó el Permiso Especial Complementario de Permanencia (PECP), aplicable para quienes solicitaron refugio y quieren trabajar o para quienes se les denegó esta petición; con ello estas personas pueden trabajar en Colombia.

Una dificultad que agrava la situación en el proceso de regularización migratoria es que con el Gobierno de Venezuela no existe diálogo, pues están rotas las relaciones diplomáticas, lo que afecta la posibilidad de soluciones conjuntas a la crisis migratoria, incluida las consultas sobre documentación de las personas.

Otro reto identificado es el gran número de colombianos retornados que vienen ya desde una segunda generación. Como se sabe, el conflicto armado interno en Colombia impulsó una fuerte emigración a muchos países, estimándose que viven fuera de Colombia más de 4 millones de colombianos, de los cuales el 20% migró a Venezuela[334]. Sin embargo, la crisis humanitaria venezolana ha obligado al retorno de miles de colombianos, estimándose en 400.000 los retornados, para lo cual se ha creado el Registro Único de Retornados (RUR), que es un instrumento donde de manera voluntaria se inscriben los colombianos mayores de edad que regresan al país tras haber residido en el exterior por lo menos durante tres años[335].

En relación con los servicios que se ofrece a los migrantes, la estrategia colombiana consiste en brindar ayuda a los migrantes vinculada a mecanismos de regularización migratoria para disminuir la vulnerabilidad. Este proceso de atención en servicios públicos genera un costo considerable al país al punto de que desde la presidencia de la República se ha estimado que el impacto es del orden del 0,5% del PIB, habiendo valoraciones de organismos internacionales en la misma dimensión[336].

Sobre el particular, según informó el gerente de la frontera con Venezuela, hasta julio de 2019 se habían proporcionado más de 2,4 millones de atenciones en salud a migrantes venezolanos. Además, se reportaron más de 25.000 nacimientos de madres venezolanas. Se han aplicado más de 1,2 millones de vacunas; sin duda, cifras muy altas[337].

De otro lado, se reconoce que en el país hay una revictimización de la población migrante en situación irregular, pues muchas de las personas en movilidad humana son mujeres gestantes, adultos mayores, personas de escasos recursos económicos que huyen de Venezuela por la situación humanitaria, económica, política y de violencia. Esta situación de irregularidad e informalidad estaría ocasionando explotación laboral,

334. Sobre el particular, puede verse: https://www.eltiempo.com/mundo/venezuela/migrantes-colombianos-cuando-colombia-tenia-la-mayor-poblacion-migratoria-de-suramerica-355162
335. En entrevistas efectuadas para este reporte se nos afirmó que en realidad los colombianos retornados ascenderían a 700.000.
336. Además, el Grupo del Banco Mundial en un estudio efectuado en el año 2018 señaló que este costo era de 0,41%, cifra cercana a la del Gobierno. Ver: GRUPO BANCO MUNDIAL. *Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategias en el corto y mediano plazo.* Octubre, 2018, p. 121. https://r4v.info/es/documents/download/66643
337. Ver esta información en: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-49119834

como en otros países de la región, pues se afirma que se puede llegar a pagar hasta menos de la mitad del salario que recibe un colombiano por el mismo trabajo[338].

También se reportan situaciones de xenofobia. En noviembre de 2019 un fenómeno de histeria colectiva aconteció en Bogotá cuando se afirmó, vía redes sociales, que "hordas de venezolanos" estaban realizando saqueos en la ciudad, por lo que "miles de capitalinos se armaron con palos, cuchillos y lo que encontraran a su alcance para defender sus casas", según refirieron los noticieros, pero resultó que dicha información era falsa[339].

De igual modo, fue muy polémica la actitud del alcalde de Yopal, capital del Departamento de Casanare, que buscaba expulsar a los venezolanos de su ciudad, como parte de sus promesas electorales[340]. El sentimiento xenófobo contra la migración se está sintiendo fuertemente en la región, como lo señala un reciente estudio de OXFAM aplicado en Colombia, Ecuador y Perú, que advierte que este problema es cada vez más creciente[341], lo que está obligando a la realización de proyectos para enfrentarlo como Super Panas, una iniciativa de UNICEF y ACNUR, y otros que realiza la Alcaldía Mayor de Bogotá.

No obstante, a pesar de estas situaciones excepcionales, durante las entrevistas realizadas para este estudio, el representante de ACNUR en Colombia manifestó que existen historias muy positivas de apoyo a la migración en el país y, particularmente, en el caso de los desplazados colombianos, quienes son muy solidarios con los venezolanos.

Recibimos información que existen casos de traficantes de personas que están captando migrantes para la recolección de hoja de coca —*raspachines*— y marihuana, en zonas como el Pacífico colombiano, en Nariño, Cauca, Putumayo-Caquetá, Catatumbo y Bajo Cauca antioqueño. Estas personas llegarían mediante tráfico o trata, siendo Medellín el punto desde donde se distribuirían, según lo que nos informaron. Bajo este mecanismo se afirma que también se ha incrementado la trata de personas para explotación sexual, habiéndose revelado, según entrevistas realizadas para este diagnóstico, que mujeres migrantes están sufriendo explotación sexual por sobrevivencia[342].

---

338. Por esta razón el Gobierno impulsó el Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización (PEPFF), por el Decreto 117 de 2020, el 3 de febrero de 2020. Ver: https://www.cancilleria.gov.co/newsroom/news/gobierno-expide-permiso-especial-trabajo-ciudadanos-venezolanos

339. Ver: https://www.semana.com/nacion/articulo/xenofobia-en-contra-de-los-venezolanos-esta-disparada-en-colombia/642695

340. Ver la nota sobre el caso del alcalde de Yopal en: https://llanosietedias.com/actualidad-regional/fuerte-politica-del-alcalde-de-yopal-contra-migrantes-venezolanos/

341. OXFAM. *Si, pero no aquí. Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú.* Octubre, 2019. Ver: https://www.oxfam.org/es/informes/si-pero-no-aqui

342. Personas entrevistadas para este reporte informaron que entre 200 y 300 mujeres van el fin de semana a ser explotadas sexualmente a Argelia, Nariño, Tumaco, que son zonas de siembra de coca y las juntas comunales las cuidan. En estas zonas hay fuerte influencia de los cárteles mexicanos.

También recibimos información sobre la presencia de *coyotes* en las rutas migratorias hacia el sur, para pasar de Colombia a Ecuador, y en el noroeste de Colombia, en la ruta del Tapón del Darién, frontera con Panamá, que es una ruta bajo el control de grupos armados ilegales en medio de una frondosa jungla tropical. Esta es una ruta que se sigue con intención de llegar a Norteamérica y la atraviesan no solo venezolanos, sino cubanos, haitianos, así como personas provenientes de Bangladesh, Somalia, Yemen, entre otros países[343].

Aunque Colombia soporta el mayor número de migrantes, no todos quieren permanecer en el país, por lo que Colombia es también zona de tránsito; pero los migrantes transeúntes tienen dificultades, pues los que no cuentan con sello de ingreso al país, y por ende están en condición de irregularidad, no son recibidos por las empresas de transporte, porque es una infracción objeto de sanción admitir en estos servicios a las personas en estas condiciones migratorias. Por esa razón se creó el PTT, que opera solo para aquellos que quieren transitar por Colombia, que no requiere pasaporte y solo se otorga por 15 días.

Representantes de la Cancillería, entrevistados para este diagnóstico, indicaron que parte de la estrategia del país es articular la política migratoria interna con los gobiernos regionales que institucionalmente son fuertes y tienen capacidad para responder a la crisis migratoria, desarrollando ofertas de servicios, por lo que el Gobierno central está convocando mesas regionales, para acercarse a los gobiernos regionales y que estos se alineen con las políticas nacionales[344].

El Ministerio de Trabajo, como fue adelantado, aprobó el 3 de febrero de 2020 el *Permiso Especial de Permanencia para el Fomento de la Formalización*, que permite su expedición si se cuenta con un contrato de trabajo o con la promesa de trabajo. La particularidad es que el empleador es quien hace el trámite.

En la educación la falta de documentación genera que en los institutos educativos colombianos no se entreguen los certificados finales de estudios, lo que impide a los estudiantes acceder a la educación superior. Se está brindando un permiso especial educativo de identificación para la validación del examen de bachillerato y el examen de grado.

Es importante destacar el ya aludido CONPES 3950, instrumento que desarrolla la estrategia de migración, incorporando políticas públicas en salud, primera infancia, educación, trabajo, inclusión socioeconómica y seguridad a partir de una planificación e intervención multisectorial y de participación de diferentes niveles de gobierno.

343. Para más información ver: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-41405970

344. De hecho, esa es la recomendación 21 del CONPES 3950 que dice: "Sugerir a las entidades del orden departamental y municipal, a través de sus Consejos de Política Social, responder al enfoque territorial abordado en el presente documento, así como a los esfuerzos de articulación que se desarrollarán desde el Gobierno nacional, el cual busca reconocer el fenómeno diferenciado de la migración, fomentar la descentralización y gestionar de forma más eficiente las inversiones".

La Defensoría del Pueblo, en su informe al Congreso de 2018, señaló su preocupación por la situación de los denominados "caminantes". Se trata de migrantes que, sin recursos y sin posibilidad de transporte, se trasladan de un país a otro caminando. La denuncia del defensor del pueblo, quien llama la atención de esta forma de seguir la ruta migratoria en condiciones inhumanas, constituye uno de los primeros documentos públicos en la región que visibiliza esta situación[345].

En marzo de 2020 en Colombia se dio a conocer una encuesta sobre lo que piensan los migrantes venezolanos que fue aplicada en cinco ciudades del país y que contiene datos reveladores. Señala que el 89% de los migrantes no ejerce su profesión u oficio debido a que no cuenta con los permisos necesarios (la barrera documentaria); el 77% está en situación de informalidad y el 55%, pese a que trabaja ocho horas diarias, no recibe el salario mínimo, confirmándose la situación de explotación laboral ya aludida. La encuesta también reveló que un 41% de los migrantes se ha sentido rechazado o discriminado por ser venezolano[346].

Necesidades y servicios jurídicos

Para hacer frente a la demanda de atención jurídica en general, la Defensoría Pública cuenta con 4.000 defensores a nivel nacional, distribuidos en 38 oficinas regionales, que prestan sus servicios en materia penal, ofreciendo asesoría jurídica en otras materias jurídicas en las que no cuentan con competencia para intervenir.

Un espacio interesante con historia propia vinculada al conflicto armado en Colombia son las llamada Casas de los Derechos, que funcionan en la Defensoría del Pueblo, pero que administran las comunidades. Estas casas reciben denuncias sobre violaciones de derechos humanos, quejas, reclamos y contribuyen en la solución de las diversas problemáticas que se presentan. Operan para la población en general, tanto para quienes están en situación de desplazamiento como para los que son vulnerables, siendo un punto efectivo en la resolución de problemas y en el asesoramiento rápido y poco burocrático. Esta iniciativa cuenta desde hace años con el apoyo de ACNUR.

Un dato relevante a considerar en cuanto a necesidades y servicios jurídicos para migrantes es que la mayor parte de las personas en situación de movilidad humana en

345. El informe del defensor del pueblo dice: "Esta población, debido a las condiciones geográficas y a los diferentes climas, padece agotamiento, deshidratación, quemaduras por el sol, desorientación y, en general, se ven expuestos a riesgos que afectan a su vida e integridad personal, principalmente niños(as), adultos mayores, mujeres lactantes y gestantes, quienes se desplazan a pie desde el vecino país". DEFENSORÍA DEL PUEBLO. XXVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Informe analítico de los DD. HH. y DIH en Colombia 2018, p. 98. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf

346. Difundida en marzo de 2020. Fue elaborada por la firma Jaime Arteaga & Asociados y entrevistó a 1.500 migrantes de todos los estratos socioeconómicos en Bogotá, Barranquilla, Medellín, Cúcuta y Cali. Ver: https://www.semana.com/nacion/articulo/la-primera-encuesta-para-conocer-que-piensan-y-como-viven-los-venezolanos-q/604701

Colombia provenientes de Venezuela se encuentran en situación irregular (58%)[347]. Esto revela la necesidad no solo de ofrecer mecanismos innovadores como los que brinda el Gobierno, sino de establecer adecuados canales de información y orientación legal para que la población migrante pueda estar informada e iniciar los trámites correspondientes.

En términos de solicitudes de refugio, la demanda no es muy alta por las condiciones que ofrece Colombia, dado que no se permite trabajar; sin embargo, esto no significa que no existan casos que requieran protección internacional.

Esta situación de irregularidad genera barreras de acceso. Para este diagnóstico recibimos información sobre el caso de un migrante venezolano en situación irregular que sufrió un accidente y que se encuentra parapléjico y no pudo otorgar un poder notarial por su condición documental al no tener condición regular. En entrevistas con las redes de migrantes, la necesidad jurídica de regularización fue considerada la más fundamental y urgente por resolver.

Un segundo tema apremiante son las demandas en materia del derecho a la salud. En el último informe del defensor del pueblo al Congreso de 2018, se ha señalado que de las 422 peticiones de la población venezolana para protección y acompañamiento frente a situaciones de vulneración de derechos, la mayor parte se concentra en el ámbito de la salud, acceso a documentación regular y vivienda. No obstante, el informe señala que existe una falta de acceso a la propia institución defensorial, pues este colectivo "… no acude a la institucionalidad por múltiples razones, pero las más destacadas son el desconocimiento de las rutas de atención y el temor a la deportación"[348].

Un tercer tema muy sensible es el caso de niños y niñas en riesgo de apatridia. La Constitución colombiana impide registrar como colombianos a los nacidos dentro de su territorio si los padres no tienen residencia en el país (al menos alguno de sus padres debe ser residente en el país). El Observatorio del Proyecto Migración Venezuela consideraba que en 2018 había más de 25.000 niños y niñas en riesgo de apatridia, lo que los colocaba en una situación de alta vulnerabilidad. Para dar respuesta a esta situación, el Gobierno colombiano expidió la Resolución 8470 de 2019, que facultó inscribir temporalmente en los registros civiles a estos niños y niñas. Fue un régimen especial y excepcional para adquirir la nacionalidad colombiana.

En marzo de 2019 Colombia, con apoyo de ACNUR, instaló el Centro de Asistencia Integral destinado a ofrecer apoyo a los refugiados y migrantes vulnerables procedentes

347. Según el Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM) existen 1.771.237 migrantes, de los cuales accedieron a la regularización 754.085 personas, que es el 42%. Ver: https://r4v.info/es/situations/platform/location/7511

348. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. XXVI *Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Informe analítico de los DD. HH. y DIH en Colombia 2018,* p. 99. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf

de Venezuela en la ciudad fronteriza de Maicao, en el departamento de La Guajira, que cuenta con una capacidad inicial para 350 personas, donde tienen acceso temporal a vivienda, alimentos, agua, atención médica básica y otros servicios. Brindan también orientación legal[349].

Debe resaltarse que desde octubre de 2018, la Alcaldía Mayor de Bogotá instaló el SuperCADE Social, un centro de atención múltiple a migrantes y desplazados colombianos, ubicado dentro de un terminal de transporte[350]. En este espacio se les brinda asesoría sobre el PEP y otras informaciones de interés. Una serie de entidades del Gobierno, como Migración Colombia, se encuentra en SuperCADE Social, además de la OIM y diversas ONG[351].

También existe desde diciembre de 2018 el Centro Integral de Atención al Migrante de la Alcaldía Mayor de Bogotá, que ofrece orientación jurídica, psicológica y social a migrantes y extranjeros en condición de vulnerabilidad. Actualmente existen dos centros de estas características en Bogotá donde se brinda información y referenciación a los diferentes servicios disponibles en la ciudad, a través de un equipo interdisciplinario. Desde abril de 2019, estos centros cuentan además con la presencia de organizaciones como Acción contra el Hambre y Fundación PLAN, que ofrecen servicios de valoración nutricional para mujeres gestantes y niños menores de 5 años, así como Cruz Roja Internacional y la corporación El Minuto de Dios, quienes brindan apoyo psicosocial en temas jurídicos y de orientación.

En diciembre de 2018, la Secretaría de Integración Social inauguró un servicio de acogida temporal en el albergue La Maloka, que ofrece hospedaje transitorio, orientación psicosocial y ayuda humanitaria a los migrantes en situación de mayor vulnerabilidad hasta por un máximo de cuatro noches o cinco días. Cuenta con 50 cupos diarios. A la fecha de este diagnóstico se han atendido 3.641 personas.

En agosto de 2019 la Alcaldía Mayor de Bogotá inauguró el Centro Abrazar, que brinda atención transitoria para niñas y niños migrantes venezolanos en condición de mendicidad, para que tengan alternativas diferentes a la calle y no sean instrumentalizados por los adultos con fines económicos y lucrativos. A diciembre de 2019, el Centro Abrazar había recibido a 448 niños y constituye el eje de toda una estrategia de

349. Ver nota de ACNUR sobre el centro en: https://www.acnur.org/noticias/briefing/2019/3/5c82b8b84/acnur-abre-un-centro-de-recepcion-cerca-de-la-frontera-de-colombia-para.html

350. Este esfuerzo se inició en octubre de 2018 y busca articular las medidas adoptadas por diversas instancias de la Alcaldía y gestionar alianzas con el sector privado para conseguir ayuda humanitaria. Para entonces, la Secretaría de Integración Social de la Alcaldía se encargaba de atender a la población migrante de Bogotá a través de sus diversos servicios sociales, tales como jardines infantiles, centros Amar, comisarías de familia, enlace social, comedores comunitarios, entre otros, los cuales mostraban cada vez mayor demanda. Así, si en el 2017 se atendió a 1.484 personas, para el 2018 el nivel de atenciones llegó a las 6.000 y hasta septiembre de 2019 a 8.253 personas. Por su parte, a esa fecha la Secretaría de Educación había recibido a 26.000 niños migrantes en colegios distritales.

351. Ver información sobre los diversos servicios en: https://bogota.gov.co/servicios/servicios-del-distrito/supercade-social-atiende-40000-personas

intervención a favor de niños y niñas en la calle en las zonas de concentración de esta población, contando con apoyo del Instituto Colombiano de Bienestar Familiar y la Policía de Infancia y Adolescencia.

La Fundación de Atención al Migrante, dependiente de la Archidiócesis de Bogotá, opera tras 20 años de funcionamiento de la Pastoral de la Movilidad Humana gestionada por la comunidad de las Hermanas Misioneras de San Carlos Borromeo - Scalabrinianas. Tiene tres centros en Bogotá: 1) Centro de Acogida y Acción Pastoral de la Terminal de Transporte; 2) Centro de Atención al Migrante, y 3) Centro Pastoral y de Capacitación. La fundación integra la Comisión Pastoral de Movilidad Humana que tiene una red de apoyo en el país.

Además de la Defensoría del Pueblo y de las organizaciones ya reseñadas, existen otras entidades de la sociedad civil que brindan asistencia jurídica a los migrantes venezolanos y a colombianos retornados, algunos de los cuales integran el Sistema Nacional de Defensoría Pública. Entre ellos cabe destacar la labor de la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas de la Universidad de Antioquia, que cuenta desde finales de 2017 con un programa de asistencia legal para personas con necesidad de protección internacional. Este programa cuenta con el apoyo de la Corporación Opción Legal, ACNUR y la Alcaldía de Medellín, a través del cual se tramitan solicitudes de refugio, de reconocimiento de nacionalidad colombiana y restablecimiento de derechos a víctimas de trata de personas, además del redireccionamiento hacia instituciones que puedan atender otras necesidades de protección internacional.

ACNUR apoya una serie de consultorios jurídicos de universidades que prestan asistencia a la población con necesidad de protección internacional. Este programa lo lidera la Corporación Opción Legal. Entre los consultorios que forman parte de esta red se encuentran el de la Universidad Cooperativa de Colombia, sede Arauca; el de la Universidad del Rosario, sede Bogotá —que incluye asistencia virtual—; el de la Universidad Libre de Cúcuta; el de la Universidad de Antioquia en Medellín, y el de la Universidad del Norte de Barranquilla, que brinda ayuda jurídica virtual.

Las universidades están llevando a cabo un rol de orientación y representación, como el caso de la Universidad de Antioquia, que tiene un programa de asistencia legal de personas con necesidades de protección internacional. La Universidad de Externado tiene un observatorio, también tienen trabajos en este ámbito la Universidad del Rosario y la Universidad Libre de Cúcuta.

Las Universidades de Antioquia (Medellín), Cooperativa de Colombia (Arauca), Universidad Libre (Cúcuta), del Norte (Barranquilla) y del Rosario (Bogotá), junto con diversas organizaciones y la Defensoría Pública de la Unión de Brasil (DPU) participaron en la audiencia de la CIDH sobre derecho de los migrantes y sus familias, realizada en 2019.

La Facultad de Derecho de la Universidad de los Andes de Bogotá cuenta con una Clínica Jurídica para Migrantes desde mediados de 2019. Su trabajo está enfocado sobre todo en la atención a las mujeres migrantes que son gestantes y lactantes o que tienen hijos menores de 5 años.

Las organizaciones Un Pana en Colombia y la Fundación Nueva Gobernanza, ubicadas en Bogotá, ofrecen también asesorías en regulación y legislación migratoria, difusión de información de organizaciones, fundaciones y fraternidades, y distribución de donaciones.

La Unión de Trabajadores Venezolanos y Colombo-Venezolanos ofrece, por su parte, asesoría para la defensa de derechos laborales, servicio de empleo y representación ante el Gobierno, tanto para trabajadores venezolanos como para colombianos retornados. La organización Venezolanos por Decisión, que se ubica en ciudades como Bogotá, Ibagué, Cúcuta, Santander del sur y Pamplona, ofrece a venezolanos y colombianos retornados orientación y ayuda en temas de documentación, trámites ante los entes respectivos, ubicación en trabajos temporales, ropa y alimentación.

La organización Colonia Venezolana en Colombia, ubicada en ciudades como Pasto, Medellín y Cali, brinda asesorías en salud, contacto con entidades de la ciudad o municipio, ropero solidario, asesorías en la obtención de documentos de viaje, asesorías en vinculación de menores de edad al sistema educativo, eventos deportivos y redireccionamiento de los migrantes al Servicio de Refugiados de Pasto y Pastoral Social, entre otros.

La Fundación Entre Dos Tierras, ubicada en Bucaramanga, ofrece igualmente asesoría jurídica y migratoria, atención psicológica, apoyo de emergencia a caminantes y atención médica primaria. La Fundación Colombo Venezolana "Nueva Ilusión", ubicada en Cúcuta, brinda igualmente asesorías jurídicas en temas migratorios e información sobre programas de la Cruz Roja, Pastoral Social y Cospas. La Fundación Venezolana de Atención Directa, Inclusiva y Social (FUVADIS), ubicada en Barranquilla, aunque tiene alcance nacional, enfoca su trabajo de asesoría y apoyo hacia migrantes venezolanos LGBTI y personas con VIH en Colombia, brindando atención médica, consultas psicológicas y entrega de medicamentos.

Otro esfuerzo privado orientando a brindar orientación es la Fundación ProBono Colombia, que ofrece servicios de asistencia legal a las personas migrantes en condición de vulnerabilidad o de escasos recursos. Realizan jornadas gratuitas de educación jurídica en el conocimiento de derechos a los migrantes.

Complementando estas iniciativas, la Alcaldía Mayor de Bogotá ha desarrollado diversas campañas en contra de la xenofobia, destacando una que se denominó Hinchas Sin Fronteras, en donde el club deportivo Independiente Santa Fe, en alianza con la Alcaldía Mayor de Bogotá, invitó a 2.000 migrantes a un partido de fútbol realizado entre dicho club y Rionegro Águilas Doradas. Como parte de la estrategia, se creó el hashtag

#HinchasSinFronteras, como una campaña institucional que busca convertir al club deportivo en un agente de cambio social y generar lazos de hermandad y solidaridad entre venezolanos y colombianos. Los boletos fueron entregados en el Centro Integral de Atención al Migrante, oportunidad utilizada para dar a conocer los servicios ofrecidos.

Otra experiencia es Venezuela Aporta, realizada a través del Instituto Distrital de la Participación y Acción Comunal, con el apoyo del Instituto de Estudios Migratorios y Paz y la Embajada de Australia. La Alcaldía de Bogotá lanzó esta iniciativa para brindar espacios de intercambio entre la población migrante venezolana y los ciudadanos colombianos, buscando fortalecer iniciativas de emprendimiento y trabajo social para la inclusión de migrantes venezolanos en la ciudad y resaltar cómo la comunidad venezolana puede aportar a construir una ciudad mejor para todos, desde la innovación y la creatividad, y así generar oportunidades de intercambio de experiencias.

Finalmente, el proyecto Somos Panas, realizado en alianza con ACNUR, fue una campaña comunicacional dirigida a promover la solidaridad y empatía hacia los venezolanos que están en la ciudad de Bogotá. En el portal web de esta campaña se pueden encontrar líneas y puntos de orientación para migrantes, así como una guía para empleadores, a fin de facilitar la contratación de migrantes venezolanos[352].

Resultado de todo este trabajo, la Secretaría de Integración Social fue merecedora del Premio Líderes Colombia, otorgado a fines de 2019 por la Revista Semana, Telefónica Movistar y la Fundación Liderazgo y Democracia.

Situación penitenciaria y de infractores de la ley penal

De acuerdo a las cifras del Instituto Nacional Penitenciario y Carcelario (INPEC) de Colombia, a enero de 2020, la población penitenciaria total del país llegaba a 123.063 personas (113.637 hombres y 8.773 mujeres). Dado que la capacidad de albergue del sistema es de 80.156 personas, existe un hacinamiento general del 53,5%, aunque en la Regional Noroeste el hacinamiento llega al 94%[353].

De estos, un 68,2% son personas condenadas, lo que indica que el 32,8% está en situación de prisión preventiva, confirmándose en Colombia el abuso de la prisión preventiva, como en el resto de la región.

En Colombia la Corte Constitucional ha declarado en tres ocasiones un estado de cosas inconstitucional en el sistema carcelario[354], señalando que existe una vulneración

352. Ver portal web: https://somospanascolombia.com/
353. Los datos corresponden al INPEC. Ver: http://200.91.226.18:8080/jasperserver-pro/flow.html?_flowId=dashboardRuntimeFlow&dashboardResource=/public/DEV/dashboards/Dash__Poblacion_Intramural&j_username=inpec_user&j_password=inpec
354. CORTE CONSTITUCIONAL. Sentencias T-153 de 1998, T-025 de 2005, T-388 de 2013 y T-762 de 2015.

masiva y generalizada de derechos constitucionales que afecta a un número significativo de personas en el interior de las prisiones. Además, como parte de esta situación, ha indicado que hay una prolongada omisión de las autoridades en el cumplimiento de sus obligaciones para garantizar los derechos a la población penal[355].

La Corte Constitucional ha señalado que el hacinamiento impide brindar a las personas privadas de libertad la posibilidad de resocialización; además, la situación trae consigo diversos problemas como violencia, escasez de los bienes y servicios básicos como un lugar para dormir, corrupción, deterioro de la infraestructura, la posibilidad de tratos crueles, inhumanos y degradantes, entre otros factores lesivos a los derechos.

Esta situación se ha visto además agravada por la emergencia sanitaria derivada de la COVID-19, lo que ha llevado a la declaración del estado de emergencia[356]. Obviamente esta situación afecta tanto a los internos colombianos como a los extranjeros.

Según los registros del INPEC, a enero de 2020 existían 1.987 personas privadas de libertad de origen extranjero (1.753 hombres y 234 mujeres). La mayoría de la población de internos extranjeros (72%) en el sistema penitenciario colombiano provienen de Venezuela. Los extranjeros están calificados como internos en condición de vulnerabilidad junto a otros colectivos que son visibles en el sistema penitenciario y que incluso asciende al 22,8% del total[357].

Para este diagnóstico se tuvo la ocasión de visitar el centro penitenciario La Modelo de Bogotá, en donde se encuentran extranjeros privados de libertad que en un 75% de los casos están detenidos por delito de tráfico de drogas. En el caso de personas originarias de Venezuela, la mayoría, según han referido las autoridades de este centro penitenciario, está en prisión por hurto agravado, en muchos casos por robo de teléfonos móviles.

En las entrevistas con los internos, el comentario general fue que no tenían apoyo de los cónsules de sus respectivos países, que existían dificultades para acceder a un intérprete en los casos en que no hablan español, habiéndose recogido el testimonio de un interno que manifestó que continuaba en prisión a pesar de haber ya cumplido su condena[358].

---

355. MINISTERIO DE JUSTICIA. Mirada al estado de cosas institucional del sistema penitenciario y carcelario en Colombia. http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf

356. https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200324/colombia-emergencia-carcelaria-covid-19-7902246

357. En efecto, es interesante señalar que el INPEC ubica a los presos extranjeros dentro de la categoría de "internos con condiciones excepcionales", junto a otros criterios como etnia, raza u otra situación de vulnerabilidad.

358. Un ciudadano de origen polaco señaló que el cónsul de Polonia nunca había ido a verlo, pese a que estuvo en huelga de hambre. Pero existen otras consideraciones expuestas, como el caso de un interno de Rusia que no habla inglés y que refiere que en la audiencia judicial a la que asistió no tuvo traductor. También conocimos un caso de un interno de Malasia que no habla inglés y que tiene dificultades para comunicarse por el idioma. Igualmente se supo de un interno de origen árabe que tampoco hablaba inglés ni español. En la visita se conoció también el caso de un interno de origen holandés que comentó que ya había cumplido su condena, pero que seguía en prisión.

Los internos extranjeros refirieron que a veces se frustran las audiencias porque no hay transporte que los lleve a los tribunales de justicia. Se indicó que el 30% de las audiencias no se realizan por este problema. Algunos manifestaron problemas en el ejercicio de la defensa, pues señalan que no son informados por parte de sus defensores sobre cómo deben desempeñarse en la audiencia, ni cuál será la estrategia de la defensa; tampoco son informados sobre las consecuencias de los delitos imputados en caso de aceptar o negar las imputaciones y, en general, acerca de la información básica que requiere un imputado sobre su proceso.

Más aún, muchos refirieron que suelen conocer a sus defensores el día de la audiencia y que no reciben la visita de sus defensores en prisión. Incluso ni siquiera saben el nombre de su defensor.

Unos internos venezolanos señalaron que, como sus hijos no tienen documentos, no pueden visitarlos en la prisión e indicaron que los jueces no les conceden arresto domiciliario porque no tienen arraigo.

Para paliar la situación del hacinamiento se crearon por parte de la Defensoría Pública las Brigadas Jurídicas de la Defensa Pública, para revisar la situación de las personas condenadas en los centros de reclusión y así gestionar el acceso a beneficios penitenciarios administrativos y judiciales[359]. Sin embargo, fuimos informados por las autoridades del centro penitenciario que estas brigadas jurídicas se vienen realizando, pero no atienden a los extranjeros.

7.5. Costa Rica

Marco legal de la Defensa Pública

La Defensa Pública en Costa Rica está regulada en la Ley Orgánica del Poder Judicial. Es un órgano auxiliar de la Administración de Justicia, ubicado dentro del Poder Judicial, pero guardando su independencia en cuanto a sus competencias. La defensa penal, que es el origen de su existencia, está reconocida en el artículo 39 de la Constitución Política de Costa Rica.

La Defensa Pública brinda servicios de defensa gratuitos en modo preferencial a las personas vulnerables y que carecen de recursos económicos (se considera población vulnerable a la población migrante). La Defensa Pública cuenta con un total de 556 defensores públicos.

359. Incluso se cuenta con un protocolo de actuación de estas brigadas aprobado en agosto de 2017. Ver: http://actosadministrativos.ramajudicial.gov.co/GetFile.ashx?url=%7E%2FApp_Data%2FUpload%2FPROTOCOLO+FIRMADO+DEFINITIVO.pdf

Corresponde a la Defensa Pública costarricense la tramitación de las siguientes materias: penal, penal juvenil, penalización contra mujer, ejecución de la pena, contravencional, disciplinario, agrario, familia, pensiones alimentarias y laboral, entre otras. Asimismo, existe la Unidad de Impugnaciones, que da soporte al área penal y a los demás defensores en materia de impugnaciones y para el recurso de casación. La Unidad de Personas Indígenas, de recién creación, atiende en cualquier materia jurídica.

La Defensa Pública no tiene competencia en materia migratoria, por lo que no asesora jurídicamente, ni defiende en vía administrativa a ningún migrante o refugiado. Sin embargo, la persona migrante es tratada en condiciones de igualdad como un nacional con respecto a su acceso a la justicia, con independencia de su condición migratoria regular o irregular. Es decir, las personas serán atendidas en cualquiera de las materias de competencia de la Defensa Pública, como por ejemplo, en materia laboral, en donde se podrán hacer valer sus derechos si se trata de un accidente laboral, explotación laboral o seguros sociales, entre otras materias. Lo mismo si tuviese que reclamar una pensión de alimentos en favor de sus hijos.

En materia de ejecución penal, cuando la persona atendida sea extranjera y tiene una duda sobre derecho migratorio, el defensor realiza enlace con la asistencia consular, que suele ser muy efectiva, según informaron los defensores[360]. Igualmente, en los casos en que la persona migrante no hable o no entienda el español, tiene derecho a un intérprete. En todo caso, la Defensa Pública brinda atención por igual a la población migrante, refugiada y extranjera, como a la población nacional, en todo el proceso de ejecución con independencia del acompañamiento consular que pueda tener cada persona.

Cabe destacar también que el enfoque de género está presente en todo el trabajo de la Defensa Pública, estando incorporados los lineamientos establecidos por la Comisión de Género y Acceso a la Justicia del Poder Judicial, que lleva adelante la red integral a mujeres vinculadas a un proceso penal y a sus familiares dependientes en situaciones de vulnerabilidad, a través de la cual se busca mejorar el acceso a la justicia, así como contar con un mecanismo para luchar contra la discriminación hacia las mujeres en situación de vulnerabilidad, entre ellas las mujeres migrantes, desde un enfoque interseccional.

En cuanto a los migrantes, en la propia Ley de Migración y Extranjería, en su artículo 31, se reconoce el derecho de toda persona extranjera al acceso a la justicia, al respeto de las garantías del debido proceso, al derecho de defensa y al derecho de petición y respuesta.

360. Entrevista realizada a los coordinadores de las distintas unidades de la Defensa Pública de Costa Rica en fecha 5 de marzo de 2020.

En el Poder Judicial existe un enfoque especial respecto a las personas migrantes, donde se creó una Comisión de Acceso a la Justicia, que cuenta con varias subcomisiones para poblaciones en situación de vulnerabilidad, entre ellas, la Subcomisión de Extranjeros. Esta última cuenta con un grupo interdisciplinario de profesionales del Poder Judicial y de instituciones aliadas y participantes, entre las que está la Defensa Pública, que brinda seguimiento al servicio público hacia las personas migrantes y promueve el respeto a sus derechos en la Administración de Justicia. También integran esta subcomisión organismos internacionales, tales como la OIM, la OIT y ACNUR. Su finalidad consiste en dar cumplimiento con la Política Institucional para el Acceso a la Justicia por parte de la Población Migrante y Refugiada (PIMR)[361].

En esta subcomisión —y siendo el origen de la misma— se trabaja para dar cumplimiento, seguimiento y aplicación de las 100 Reglas de Brasilia, en lo referente al acceso a la justicia efectivo y real de las personas migrantes y refugiadas, así como a los tratados internacionales. La misión fundamental de la subcomisión es dar visibilidad a las personas migrantes y refugiadas. Entre sus directrices, que fueron surgiendo a raíz de casos reales, tenemos, por ejemplo, que la primera se dictó en 2010 creando el derecho de las mujeres migrantes a reclamar pensiones de alimentos para sus hijos con independencia del estatus migratorio (Acuerdo Consejo Superior 35-2013). La segunda directriz surgió en el año 2012, con la presentación de un asunto laboral en el que los patronos retenían la documentación de los trabajadores migrantes para que no pudieran reclamar o denunciar, surgiendo la admisibilidad de la demanda ante la carencia de documento válido, vigente o de una persona indocumentada (Circular 220-2014).

La tercera directriz o lineamiento para la aplicación de los artículos 72 y 94.5 de la Ley 8764 de Migración y Extranjería establece que, en caso de que un migrante deba personarse en un proceso judicial —sea en calidad de denunciante o de testigo— y el mismo carezca de documentación, se dispone que los órganos de la judicatura puedan ordenar a la Dirección General de Migración y Extranjería que se otorgue una autorización de permanencia provisional mientras dure el proceso judicial. Todas estas directrices impulsadas por esta institución han de ser consideradas buenas prácticas, pues favorecen que se garantice, por parte de los poderes públicos, el derecho fundamental de las personas migrantes y refugiadas a la justicia.

Este organismo promueve la formación y sensibilización de los operadores jurídicos en estas materias, de modo que los defensores, al igual que el resto de los funcionarios de justicia, participan en estas capacitaciones, en cumplimiento de los lineamientos establecidos en la PIMR.

361. Política Institucional para el Acceso a la Justicia por parte de la Población Migrante y Refugiada aprobada por Corte en Pleno 32-10 el 8 de noviembre de 2010. Ver: https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/images/migrantes/docs/migracion.pdf

En la PIMR se establecen los principios generales que han de ser respetados, entre ellos, el derecho al debido proceso: "juez, jueza o autoridad administrativa responsable e imparcial; derecho a la defensa; derecho a la información; traducción e interpretación de los procedimientos en una lengua que entienda la persona migrante y refugiada; derecho a la representación legal; derecho a la revisión judicial, y acceso a las autoridades consulares".

Con respecto al derecho a la interpretación, hay que destacar que cuentan con intérpretes de lenguas indígenas si fuese necesario, por ejemplo, para el caso de una persona migrante indígena. También recoge un enfoque interseccional, con especial énfasis en las políticas que promueven la defensa y acceso a la justicia de mujeres migrantes, víctimas de violencia y también de trata.

En cuanto a las garantías procesales de las que deberían ser beneficiarias las personas migrantes o refugiadas, recoge la PIMR que se ha de velar por la aplicación del principio de protección de la identidad, así como por el principio de no devolución. En el caso de personas imputadas y en aras del principio de *non bis in idem*, se establece que debe primar una coordinación interinstitucional, para que la persona, una vez descuente penas en el sistema judicial costarricense, no sea devuelta de oficio a su país de origen y evitar con ello la doble penalización.

Como buena práctica a señalar —recogido de la PIMR— podemos mencionar la difusión de la información que se realiza a través el Departamento de Comunicación del Poder Judicial para todo el personal de servicios judiciales sobre los derechos y formas de atención a las personas, con especial énfasis a la consideración de poblaciones específicas en el interior de estos grupos de población, tales como NNA migrantes no acompañados, mujeres migrantes y personas refugiadas. También la promoción entre la población migrante del derecho a denunciar, con independencia de la condición migratoria en la que se encuentre (esto es una muy buena medida "cortafuego" que permite a una persona migrante ir a denunciar sin pensar que le van a detener o sancionar por no ser administrativamente regular).

Esta subcomisión, en aras de la difusión entre los operadores jurídicos de los avances jurisprudenciales en esta materia, ha elaborado, junto a la OIT y la Comisión Nacional para el Mejoramiento de la Administración de Justicia (CONAMAJ) —de cuyo mandato en adelante hablaremos— un estudio de jurisprudencia constitucional, *La persona trabajadora migrante en la Jurisprudencia Constitucional: Principio de Igualdad y Derecho al Trabajo*. Igualmente, en esta línea de difusión de la jurisprudencia relevante o de impacto, en la página web de la institución se pueden encontrar las sentencias relevantes del Tribunal Constitucional y de otros tribunales[362].

362. Ver: https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/estudio-jurisprudencia-migrantes?start=1

Asimismo, está CONAMAJ, que opera también dentro del Poder Judicial y que es una entidad pública que coordina y articula esfuerzos entre las diferentes instituciones del sector justicia, para el beneficio de las personas usuarias y la sociedad. Entre sus cuatro áreas de trabajo, destaca, para este estudio, la de acceso a la justicia, y tiene consagrado todo un planeamiento respecto a las personas migrantes y refugiadas. La CONAMAJ ha elaborado junto con otros organismos tales como ACNUR una serie de materiales para difusión y sensibilización de la población migrante, en forma de cómics para dar a conocer los derechos, por ejemplo, de las personas refugiadas, la apatridia o el mismo acceso a la justicia para personas migrantes. Estos materiales amigables permiten la difusión de conocimiento de forma sencilla y accesible, debiendo también reseñarse como buena práctica.

También se ha de destacar, esta vez dirigido a un subgrupo dentro de esta población vulnerable y que también es para facilitar el acceso a la justicia, la publicación del *Modelo de actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el Cantón de Upala*[363]. Aunque solo se trataría de un modelo para una pequeña zona, es importante reseñarlo, porque se trata de un modelo para aplicar en zona transfronteriza, pues algunas actuaciones que se recogen se dan en ambos lados de la frontera. En esta guía se establece igualmente en qué medida interviene la Defensa Pública en los procesos de las mujeres migrantes víctimas de violencia[364]. Cabe subrayar que este modelo se desarrolló con el apoyo del Programa EUROsociAL II[365].

Destaca la labor de los facilitadores judiciales que cooperan con el Poder Judicial, Servicio Nacional de Facilitadoras y Facilitadores Judiciales (SNFFJ), para garantizar el derecho que tiene toda persona de acceder a la justicia. Esta figura es de mucha ayuda para la población migrante que se encuentra en zona rural, pues permite que llegue a la población migrante la información sobre servicios y trámites judiciales, y no solo les brindan información sino también acompañamiento y realizan labores de mediación o de resolución extrajudicial de conflictos[366].

Con respecto a la atención brindada por la Defensa Pública a los migrantes, cabe destacar de los datos facilitados para el presente estudio que la institución atendió a 9.048 personas, de las cuales 3.679 eran mujeres y 134 niños y niñas. La estrategia de la Defensoría —y del Poder Judicial en su conjunto— con respecto al trato igual del migrante en el acceso a sus servicios llega a dicha población. Ahora bien, estos servicios pueden mejorarse en el sentido de llegar más lejos en cuanto a la especialización de los

363. CONAMAJ y PODER JUDICIAL. *Modelo de actuación para orientar, asistir y proteger a las mujeres migrantes, transfronterizas y refugiadas víctimas de violencia en el Cantón de Upala,* Documento de Política, 17. Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL, 2015.
364. Ver: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1452510724-DP%2017%20COSTA%20RICA%20FINAL%20web.pdf
365. Ver: http://eurosocial-ii.eurosocial.eu/es/noticia/proyecto-de-acceso-a-la-justicia-en-costa-rica-para-mujeres-de-zonas-en-riesgo-de-exclusin
366. Ver: https://www.conamaj.go.cr/index.php/areas-trabajo/facilitadores

servicios ofrecidos y al hecho de realizar campañas de sensibilización o difusión para llegar a más población migrante.

Como veremos a lo largo de este diagnóstico, otras instituciones ya ofrecen servicios de información, asesoramiento u orientación jurídica a los migrantes o refugiados, ya sea en colaboración o de forma propia. Sin embargo, y según la información de terreno recogida, estos servicios no son suficientes para poder atender y acceder a todas las personas que realmente necesitan que se les brinde asistencia jurídica sobre los procedimientos administrativos de extranjería o de protección internacional que pueden derivar en un proceso judicial. Además, en determinados procedimientos, tales como los de protección internacional, la información jurídica y el asesoramiento jurídico temprano son esenciales para que se llegue a un resultado de éxito.

La información jurídica transversal que se puede llegar a dar a través de un defensor que, por ejemplo, llevara un procedimiento de pensión alimenticia a una mujer migrante irregular puede que sea determinante para cambiar su estatus jurídico en cuanto a residir de forma regular en el país, lo que le llevará a obtener otros derechos sociales, tales como poder estar asegurada para el caso de que trabaje, el derecho a la sanidad, etc. Pongamos también el caso de detección de una persona que puede ser beneficiaria de protección internacional, pero desconoce esos derechos, en aras del principio de unidad de acción, sería más beneficioso para el justiciable o administrado que no fuera derivado a otra institución para brindarles la atención. Esto, como caso hipotético, para resaltar que esa información u orientación lo es también de una defensa que va más allá, es decir, de una defensa holística.

Asimismo podría pensarse en litigaciones estratégicas en esta materia, que en Costa Rica queda en manos de asociaciones, ONG, clínicas jurídicas, etc. Sin embargo, en ausencia de tales competencias legales por parte de la Defensa Pública de Costa Rica, solo se trata de evidenciar con estas averiguaciones y de poner de relieve que si bien la personas migrantes y refugiadas sí tienen acceso a la justicia y acompañamiento, asesoría y representación en todas las materias que son objeto de competencia de la Defensa Pública, para lo señalado aquí no se cuenta con competencia legal para intervenir en procedimientos de carácter administrativo, y por respeto al principio de legalidad que forma parte fundamental del derecho público, así como el derecho constitucional, no le es posible asumir una función que no ha sido legalmente asignada a la institución.

En entrevista realizada a la Subcomisión de Extranjeros del Poder judicial se evidenció que existe un agujero de asistencia jurídica gratuita a favor de las personas migrantes en el modelo de justicia gratuita en Costa Rica. A modo de ejemplo, no queda cubierto el acceso a los tribunales contencioso-administrativos de forma gratuita para la población vulnerable. Con respecto a la propia normativa que configura las competencias de la Defensa Pública en Costa Rica, no permite que se atienda en

materia administrativa, ya que existe otro organismo que puede asumir dichas funciones, como la Defensoría de los Habitantes, que posee un mandato más amplio para ejercer las mismas. Otra posibilidad existente para atender en vía administrativa a esta población vulnerable podría ser a través del llamado "sistema de defensoría social" de los colegios de abogados.

Normativa especial migratoria y prácticas de las Administraciones públicas involucradas

En Costa Rica se aplican las siguientes leyes y reglamentos en materia de migraciones y de protección internacional:

- Ley 8764, Ley General de Migración y Extranjería.
- Decreto 37112-G, Reglamento de Extranjería.
- Decreto 36831-G, Reglamento de personas refugiadas.
- Ley 9095 contra la trata de personas y la creación de la Coalición Nacional contra el Tráfico ilícito de migrantes y la Trata de personas (CONATT).

El sistema de asilo de Costa Rica es uno de los más avanzados en Centroamérica. Aunque son signatarios de la Declaración de Cartagena de 1984, no la aplican de momento a ninguna nacionalidad, ni tampoco aplican un sistema de reconocimiento de la protección complementaria (ni humanitaria). En cuanto a esta última, la complementaria, está ahora mismo en formulación como propuesta de reforma legislativa.

La institución a cargo de los procedimientos de extranjería y de protección internacional es la Dirección General de Migración y Extranjería del Ministerio de la Gobernación.

Se viene aplicando la definición de refugiado de la Convención de Ginebra de 1951, más el motivo de persecución por motivos de género[367], así quedó redactado en el artículo 106 de la Ley de Migración y Extranjería.

En cuanto al procedimiento administrativo en sí, este no muestra complejidades, consistiendo en la solicitud de cita, presentación de solicitud y entrevista, para terminar con una resolución del procedimiento que, normalmente, no suele dilatarse en el tiempo. No hay plazo para acceder al mismo. Sin embargo, según ACNUR las citas para acceder al procedimiento tienen un retraso considerable que ya alcanza más de tres años; a estas personas les dan un *voucher* —resguardo por email—, que les permite acreditar que tienen la cita y, por lo tanto, aplica la no devolución, pero no le da acceso a una serie de derechos inherentes a su condición.

367. *Protección de refugiados en América Latina.* Buenas prácticas legislativas, 2. ACNUR. Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas.

Sin embargo, si los solicitantes son de Nicaragua o Venezuela, no pasan por ese trámite, tienen que llamar a una línea telefónica habilitada a estos efectos —línea 1311—, les dan cita para solicitar el "carné" que incluye el DIMEX, que es el número de identificación de extranjeros, y pasados tres meses obtienen un documento que les habilita para trabajar. Este método sencillo si bien no resuelve la petición de protección internacional, en la práctica facilita el acceso al trabajo y a poder regularizar su situación de forma efectiva.

Existe una alta tasa de reconocimiento de solicitudes de asilo, en torno al 20%, cuyo tiempo de resolución de los procedimientos es de cinco a seis meses. Han establecido un método de reconocimiento por perfiles, lo cual simplifica el procedimiento a la hora de resolver. Estos perfiles serían por ejemplo para Nicaragua: trabajadores gubernamentales, violencia doméstica y estudiantes. Esto permitió, con respecto a nicaragüenses, que se resolvieran favorablemente 7.053 solitudes en los tres primeros meses de 2020, antes de la pandemia[368].

Sin embargo, se debe subrayar que, en caso de denegación, cabe recurso ante el Tribunal Administrativo Migratorio (TAM), pero no existe asistencia jurídica gratuita para poder recurrir —como ya advertíamos anteriormente—. Esto supone un vacío legal importante, ya que gran parte de la población desplazada no tiene recursos para poder afrontar los costes de un proceso.

En cuanto a la organización de las oficinas de extranjeros, existe una oficina central en la capital y 21 oficinas administrativas. Una de ellas está compartida con ACNUR, la de Upala, en la frontera norte, por el flujo constante desde Nicaragua. ACNUR está monitoreando esa frontera.

Cabe decir que, en general, respecto a los procedimientos de extranjería, tienen un coste en tasas administrativas muy elevados, y esto hace que la población vulnerable no tenga acceso a ellos con facilidad.

Respecto a la niñez migrante, existen unos protocolos para NNA no acompañados o separados que son del año 2010, y que se encuentran en fase de reformas y puesta al día para adecuarlos a los últimos estándares internacionales, tales como las Observaciones Generales el Comité del Derecho del Niño de Naciones Unidas. El Patronato Nacional de la Infancia (PANI) interviene siempre en estos casos para determinar la representación temporal si está separado, si es un niño no acompañado será acogido en un albergue del PANI. En estos albergues los NNA reciben asesoramiento legal de abogados, que forman parte de un equipo multidisciplinar, pero no son representados jurídicamente.

368. Datos ofrecidos por la Dirección General de Migración y Extranjerías en entrevista realizada el día 5 de marzo de 2020.

Han sido perseguidos varios casos de trata, normalmente según la Dirección de la Policía de Migraciones, que se suelen dar en zonas rurales y en el norte, donde se han llegado a detectar casos de explotación sexual y laboral. La ley sobre trata y el protocolo de aplicación establecen la protección de la víctima durante tres años y la concesión de una autorización administrativa de residencia.

Por regla general, hemos de indicar que no existe una política migratoria estricta de retorno o de expulsiones, sino lo contrario, suele ser bastante laxa, incluso en caso de denegación de una solicitud de protección internacional no se procede a la expulsión de la persona. Sin embargo, hemos de indicar que la ley contempla la detención administrativa como sanción, si bien incluye una perspectiva de género en la misma; hemos de destacar que aquí tampoco se contempla la asistencia jurídica gratuita.

Establece el artículo 31.5.c) de la Ley General de Migración y Extranjería que, en caso de detención administrativa, la persona extranjera tendrá derecho a permanecer durante el periodo de aprehensión en un lugar que cuente con las condiciones necesarias para garantizar un trato digno y respetuoso, así como las especificidades de género, generacional o discapacidad. Toda persona extranjera que se encuentre sometida al control y los procedimientos migratorios deberá ser informada de las razones de su aprehensión, ofrecérsele posibilidad de comunicación, incluida la requerida para la asistencia consular, acceso a un abogado por cuenta propia; además, deberá contar con un intérprete, en caso de que sea necesario, así como el pleno acceso al expediente administrativo. Siendo respetada las garantías procesales, sin embargo, no contamos con la asistencia jurídica gratuita a personas vulnerables, lo cual supone una merma del derecho de defensa al que toda persona detenida debe tener acceso.

En cuanto a los menores migrantes, quedan exceptuados de ser detenidos o expulsados, así lo establece la ley siguiendo los estándares internacionales de la Convención del Derecho del Niño:

> *"Artículo 69. Será inadmisible la solicitud de permanencia legal de la persona extranjera que haya ingresado al país o permanezca en él en condiciones contrarias a lo dispuesto en la presente ley; se exceptúa de esta norma a las personas menores de edad. Bajo condiciones de humanidad, la Dirección General podrá admitir dichas solicitudes mediante resolución fundada".*

Artículo 185. "... las personas menores de edad no serán sujetos de deportación, ni expulsión del territorio nacional, salvo en resguardo de su propio interés".

Tampoco en los procedimientos en los que se vean envueltos la niñez migrante o refugiada se cuenta con un representante jurídico a los efectos de poder asesorarle o defender.

Datos y situación migratoria

Costa Rica es el país que más migrantes acoge en relación con su población, con una tasa de 8,4% de la población total en 2017[369]. Contrariamente al resto de los países de América Central, Costa Rica es un país receptor principalmente de migración y ahora también de solicitantes de refugio, aunque también lo es de tránsito, pero en menor medida. Esto se debe a que linda en su frontera norte con Nicaragua, país del que están saliendo grandes flujos de desplazados a causa de su situación política y donde muchas personas son perseguidas por pertenecer a determinados grupos de población[370]. A esto debe sumarse también la llegada de venezolanos que huyen a su vez de la crisis en Venezuela, aunque en menor medida, ya que acuden más a países colindantes como Brasil y Colombia. Por ello, su mayor población de recepción es de nicaragüenses y venezolanos[371].

El tercer flujo relevante que llega a Costa Rica está constituido por personas procedentes de los países del Triángulo Norte, y el cuarto flujo en este último año es de colombianos. Suelen transitar otras nacionalidades por Costa Rica, como son migrantes de Haití, africanos y asiáticos, así como cubanos, aunque en el 2019 también aumentaron las solicitudes de refugio procedente de este país[372].

Para apreciar la envergadura del flujo de nicaragüenses, recogemos aquí las cifras de solicitudes de refugio en Costa Rica: en 2018 se realizaron 23.108 solicitudes de refugio de nicaragüenses y en 2019, 31.624. De migrantes procedentes de Venezuela en 2018 se presentaron 3.506 solicitudes y en 2019 un total de 2.626 solicitudes[373].

Este flujo de desplazados procedentes de Nicaragua empezó en octubre de 2018, a raíz de las fuertes represalias del Gobierno frente a las protestas y manifestaciones que tuvieron lugar. Según la CIDH, se han podido verificar los siguientes perfiles de los principales grupos de personas que se han visto forzadas a huir de Nicaragua y solicitar protección internacional en Costa Rica: 1) estudiantes que participaron en las manifestaciones y protestas en un 23%; 2) defensores y defensoras de derechos humanos y líderes de movimientos sociales y campesinos en un 22%; 3) personas que apoyaron a quienes participaron en las protestas a través de la provisión de alimentos, casas de seguridad y medicinas en un 18%; 4) médicos en un 8%; 5) periodistas en un 2%, y 6) exmilitares y expolicías que se negaron a participar en actos represivos ordenados por el Gobierno nicaragüense en un 2%[374].

---

369. IOM. *World Migration Report Update, "Migration and Migrant: Latin America and the Caribbean".* 2018.
370. CIDH. *Graves violaciones a los derechos humanos en el marco de las protestas sociales en Nicaragua.* 2018.
371. SELEE, Andrew y Jessica BOLTER. *Bienvenidas asimétricas: respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense.* MPI, 2020.
372. Datos facilitados por la Dirección General de Migración y Extranjería en entrevista realizada el 5 de marzo de 2020.
373. Datos facilitados por la Policía Profesional de Migración y Extranjería en entrevista realizada el 5 de marzo de 2020.
374. Migración forzada de personas de nicaragüenses a Costa Rica, Comisión Interamericana de Derechos Humanos. OEA, 2019.

Aunque Costa Rica ha tenido una actitud de recepción y acogida ejemplar de esta población desplazada, hemos de señalar que, en aras de controlar dichos flujos en su frontera sur, ha llegado a firmar un acuerdo bilateral con Panamá, por el cual tan solo se dejan entrar cien personas al día, y que se provea al migrante con un permiso de cinco días para transitar por Costa Rica.

Con respecto a la crisis sanitaria derivada de la COVID-19, es preciso decir que Costa Rica no ha escapado a la misma. El Gobierno ha cerrado las fronteras del país, tanto sur como norte e intensificado los controles en ambas. Esto ha puesto un freno en seco a los movimientos forzosos de personas procedentes de Nicaragua, que huyen por los motivos enunciados anteriormente, lo que a la postre puede significar que no puedan buscar refugio y sufrir graves consecuencias.

Luego, con respecto a las vías de legalización que se han ofrecido a esta población recién llegada, existe poco más que el sistema de asilo, las demás vías de regularización han quedado vetadas. Solo se ha ofrecido un programa de regularización masiva para trabajadores agrícolas anunciado el 27 de septiembre de 2019, que beneficiaría principalmente a los migrantes nicaragüenses con una autorización temporal que puede renovarse por periodos de dos años[375]. Esta regularización se permitiría a los migrantes económicos nicaragüenses que ya se encontraban allí antes de las revueltas, pero no a los perfiles de migrantes forzados que se dan ahora, por ello su vía de regularización es la del asilo.

Necesidades jurídicas de los migrantes

Hemos de destacar que sobre el terreno existen varios actores que intervienen en materia de brindar información, orientación y asesoramiento jurídico gratuito a personas migrantes y refugiadas. ACNUR suele trabajar también con organizaciones de la sociedad civil, de modo que en la frontera sur está asociado con HIAS, y cabe destacar que la misma brinda información general sobre procesos legales, asesoría legal gratuita, acompañamiento y representación legal a casos seleccionados.

Otro proyecto a destacarse de ACNUR es el de una casa de acogida que es gestionada por la ONG CENDEROS. Se trata de una casa que brinda protección a mujeres que han sufrido persecución por motivos de violencia de género, LGTBI y trata, proporcionándoles asistencia y apoyo psicológico, social y laboral.

Otro actor que interviene en materia de migraciones en Costa Rica es la OIM. La OIM por sí misma no brinda este asesoramiento o información a migrantes, pero sí refiere a otras instituciones para capacitar a personas para que puedan informar y asesorar en los municipios.

375. SELEE, Andrew y Jessica BOLTER, *op. cit.*

Desde 2017, tienen unas ventanillas informativas en los centros municipales para migrantes en Upala, en desamparados y otro en Talamanca en la frontera sur[376]. En estos centros también se da información sobre la posibilidad de recurrir una denegación ante el TAM. En la oficina de la OIM en San José ofrecen servicios jurídicos de orientación y acompañamiento legal brindados por un abogado, pero este proyecto es tan solo para migrantes venezolanos. Las personas a cargo de estos programas que fueron entrevistadas en la misión sobre el terreno refirieron en todo momento que existe una falta de información jurídica en general ante la población migrante y que, dentro de los centros municipales, se necesitan centros de atención jurídica. Se hizo la misma aseveración por parte del personal de ACNUR entrevistado. Con los pocos programas existentes, realmente no se llega a toda la población migrante y refugiada y a los grupos específicos vulnerables dentro de ella.

Las mismas necesidades de orientación o acceso a la información jurídica fueron evidenciadas en nuestra visita al centro penitenciario de mujeres Vilma Curling Rivera en San José. Este centro penitenciario es pionero en su modo de funcionar, no solo en Costa Rica sino también en América Latina, pues tiene un enfoque de género muy innovador, siendo su objetivo principal el de velar por los derechos de las mujeres. Las mujeres migrantes internas que fueron entrevistadas pusieron sobre la mesa dos cuestiones fundamentales. La primera es que no tenían acceso a la información jurídica que necesitaban sobre derecho migratorio; varias incidieron que no habían podido renovar su documentación y se encontraban en situación de irregularidad sobrevenida, que nadie les brindaba ni el asesoramiento ni el acompañamiento legal necesario. Y la segunda, como consecuencia de la primera, muchas no han podido terminar los estudios que habían emprendido, pues sin la documentación era imposible realizar los exámenes, y otras no han podido acceder a la sanidad (en Costa Rica no existe una cobertura sanitaria universal, aun teniendo opciones de seguro público, con un acceso limitado para los migrantes).

En consecuencia, el acceso a la información y recursos disponibles es fundamental para que una persona migrante pueda decidir la vía jurídica que mejor se adapte a su situación y necesidades, y de ahí que el acceso a la documentación es la llave también a otros derechos, ya sean económicos o sociales.

Debemos destacar en cuanto a la población migrante penitenciaria atendida por la Defensa Pública en Costa Rica, que entran dentro de las competencias de defensa penal de la misma, de cara a poder atender determinadas necesidades de los migrantes detenidos y con respecto a su estatuto migratorio y el cumplimiento de sus derechos, que muchas veces no se cumplen tal y como lo es la representación consular.

376. Programa Mesoamérica, programa regional que cubre desde México hasta Panamá, Guyana y Belice. OIM.

En esta visita al centro penitenciario de mujeres y en la entrevista mantenida con los defensores públicos el día 5 de marzo de 2020, se evidenció la necesidad de contar con un mejor sistema de asistencia consular. Las quejas de las internas también versaron sobre esta falta de asistencia consular. Si bien los defensores recalcaron que no con todos los países sucedía lo mismo, pero que igualmente era un reto a conseguir mejorar dicho sistema. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que la carencia de información a un migrante sobre su derecho a comunicarse con el consulado de su país y la falta de acceso efectivo a la asistencia consular como un componente del derecho a la defensa y del debido proceso resultan contrarias a las obligaciones contenidas en los artículos 7.4, 8.1 y 8.2.d de la Convención Americana, en relación con el artículo 1.1 de esta[377].

El derecho de acceder a la información y orientación jurídica o derecho de acceder a los procedimientos y, por ende, lo que significa el acceso a la justicia en su vertiente de acceder a la defensa en cualquier proceso judicial, con independencia de la materia, debe ser un objetivo a lograr para el goce pleno de los derechos fundamentales de las personas migrantes. Por ello, es imperativo que ese vacío legal existente en Costa Rica pueda ser paliado con acciones encaminadas a suplir ese acceso a la justicia gratuita, pero también en la vertiente de acceder a la información, orientación, asesoramiento y defensa en los procedimientos administrativos referentes a la extranjería y a la protección internacional, así como a los recursos pertinentes, todo ello sin que ese acceso se vea mermado por la falta de recursos económicos de una persona que por ende es considerada por ley como persona vulnerable.

7.6. Ecuador

Marco legal de la Defensoría Pública

La Defensoría Pública es un órgano autónomo que, conforme al artículo 191 de la Constitución, tiene por finalidad garantizar el pleno e igual acceso a la justicia de las personas respecto a quienes por encontrarse en indefensión o por su condición económica, social o cultural no puedan contratar los servicios de defensa legal para la protección de sus derechos. Dispone la Constitución que la Defensoría Pública prestará un servicio legal, técnico, oportuno, eficiente, eficaz y gratuito, en el patrocinio y asesoría jurídica en todas las materias e instancias. Como se puede observar, su mandato es amplio, pero sus recursos limitados.

La Carta Fundamental señala que las facultades de derecho organizarán y mantendrán servicios de defensa y asesoría jurídica a personas de escasos recursos, para lo cual deberán acreditarse y ser evaluadas por la Defensoría Pública.

377. CIDH. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* 2015, p. 401.

La Defensoría Pública, como órgano autónomo de la Función Judicial, entró en funciones en 2010. Sus competencias están establecidas en el artículo 286 del Código Orgánico de la Función Judicial. Cuenta con un Plan Estratégico Institucional 2020-2025 y presenta anualmente una rendición de cuentas a la Asamblea Nacional[378].

En 2014, una reforma del Código Penal atribuyó competencias a los jueces para resolver deportaciones, siendo que ya no es delito el ingreso irregular, pero quedó como proceso híbrido[379]. Esto dio la posibilidad a que la Defensoría Pública inicie el patrocinio de personas extranjeras y un hecho importante fue el acuerdo con ACNUR para contar con herramientas técnicas para ejercer las defensas. Hasta entonces, se reportaban casos de personas con protección internacional que fueron devueltas.

En la actualidad, además de prestar defensa en materia penal, la Defensoría Pública tiene competencia en materias no penales, asumiendo la defensa gratuita de las personas que por su condición económica, social o cultural no pueden contratar los servicios de un abogado, siendo las líneas de servicio las siguientes: 1) familia, niñez y adolescencia; 2) laboral; 3) civil; 4) movilidad humana; 5) constitucional, y 6) tierras.

Uno de los tipos de usuarios identificados por la Defensoría Pública son las personas en situación de movilidad humana, migrantes trabajadoras o extrabajadoras y personas en cualquier situación de vulnerabilidad[380]. Los servicios son prestados por la Subunidad de Movilidad Humana de la Defensoría Pública, una sección especializada que brinda servicios gratuitos de asesoramiento y representación jurídica en casos de refugio, apátrida, inadmisión, deportación y regularización migratoria en la Unidad de Defensa Jurídica de Víctimas, con defensores públicos especializados en movilidad humana[381].

La Defensoría Pública tiene presencia en las 24 provincias del país y cuenta con 194 puntos de atención a nivel nacional, en 146 de los 221 cantones que tiene Ecuador. La gestión se realiza desde la central en Quito y cuenta con tres regionales: 1) centro norte; 2) litoral, y 3) austro. La institución tiene en la actualidad 688 defensores que representan una tasa de 3,98 defensores por 100.000 habitantes.

Según el informe anual de 2019, la Defensoría Pública durante ese año prestó un total general de 278.340 servicios en materia penal y no penal, tanto en asesoría como en representación. De ese total, en movilidad humana se prestaron en representación o

378. DEFENSORÍA PÚBLICA. *Informe anual de labores enero-diciembre 2019.* Puede verse en: https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-ASAMBLEA-2019.pdf

379. Las causales de deportación eran consideradas infracciones migratorias, según tipificaba la Ley de Migración (actual Ley Orgánica de Movilidad Humana), mientras que el proceso se ventilaba ante jueces penales. Antes de ello era común encontrarse con un solicitante de refugio o refugiado sometido a un proceso de deportación. Desde el 2013, la Defensa Pública especializó su servicio de atención a favor de las personas con necesidad de protección internacional.

380. Plan Estratégico Institucional 2020-2025, p. 27. Ver: https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/pei_2020_2025.pdf

381. Portal de la Defensoría Pública. Ver: https://www.defensoria.gob.ec/?page_id=188

patrocinio un total de 2.398 servicios, siendo el segundo tipo de servicios no penal más demandados después de los asuntos de familia, que fueron 93.652[382]. En cuanto al servicio de asesoría, la materia de movilidad humana alcanzó un total de 1.107 servicios, estando en quinto lugar del *ranking* de asesorías[383].

La Defensoría Pública reportó para este informe que han atendido a una población extranjera que asciende a 10.834 personas, de los cuales 4.260 son mujeres, 6.531 hombres, 214 NNA y 47 LGTBI. Señalan que el 3,94% del total de servicios es para extranjeros.

La Ley Orgánica de Movilidad Humana de febrero de 2017 otorga competencias a la Defensoría Pública en procesos de determinación de la condición de refugio, apátrida, deportación, expulsión y devolución, para lo cual ejerce la representación legal de NNA y quienes se encuentren en procesos de determinación de la condición de refugiado, apátrida o cualquier otra forma de regularización.

Mediante la Resolución DP-DPG-DIS-2017-032 de febrero de 2017, se aprobó el Instructivo para la atención de personas en movilidad humana, cuyo objeto es regular el servicio de asesoría legal a personas que buscan tramitar un visado y de aquellas personas con necesidad de protección internacional y que, por su situación socioeconómica, no pueden contratar los servicios privados de un abogado[384].

El instructivo establece la necesidad de coordinación con los consultorios jurídicos gratuitos, quienes deberán representar judicialmente y coadyuvar con la defensa jurídica de estas personas. Además, se establecen como criterios de atención prioritaria a NNA en situación de riesgo o no acompañado o separado, personas con discapacidad, personas en necesidad de protección legal, sobrevivientes de tortura y víctimas de violencia de género.

Los servicios implican la asesoría, el acompañamiento en la entrevista ante el órgano competente y la interposición de recursos que debe ser brindado en todo el país. También existe un instructivo de atención de causas para personas en situación de movilidad humana sometidas a audiencia de deportación (Resolución 037/2016).

ACNUR trabaja desde 2014 con la Defensoría Pública, contribuyendo al diseño y ejecución de acciones destinadas a fortalecer la gestión de las políticas nacionales de asistencia, representación y patrocinio jurídico a favor de solicitantes de asilo y refugiados, con un

382. Es interesante anotar que de ese total correspondían a género masculino 1.211, femenino 1.176 y LGTBI 11. Destacamos que en la estadística están visibilizados. Ver: DEFENSORÍA PÚBLICA. *Informe anual de labores enero-diciembre 2019,* p. 17.
383. En el periodo 2017-2019 se atendieron 12.088 casos, según el reporte del proyecto ACNUR - Defensoría Pública. Solo en 2019 sumaron 5.588, de los cuales 2.907 son personas de Venezuela y 2.681 ciudadanos colombianos.
384. Ver resolución en: https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/1741/1/Resoluci%c3%b3n%20032-2017.pdf

enfoque transversal de edad, género y diversidad[385]. Forman y capacitan a defensores para la representación de refugiados, lo que ha sido muy eficiente, trabajando en la línea de interacción entre la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública[386].

Un aspecto que es relevante en el diseño de trabajo de la Defensoría Pública es su dinámica de litigio estratégico, que incluso está regulado por la Resolución DP-DPG-2016-044 de marzo de 2016, que consideramos una buena práctica.

Hay que tener en cuenta que los recursos humanos y logísticos son siempre limitados y que las entidades públicas nunca podrán dar soporte a todos los casos con la misma intensidad, más aún con la amplitud de competencias que tiene la Defensoría Pública en Ecuador, pues trabaja casos penales y no penales, y por el hecho de que se reconoce que los defensores son multicompetentes, es decir, no son necesariamente especializados[387]. En esa medida optar por el litigio estratégico es una alternativa muy valiosa que, de acuerdo a la norma citada, busca "promover cambios y transformaciones estructurales en el sistema jurídico-político a nivel local, regional y mundial…" (artículo 1). Tiene por objeto incidir en el sistema jurídico político para favorecer los intereses de los usuarios buscando la transformación de la justicia. Supone una forma inteligente de abordar el uso de instrumentos jurídicos para producir cambios.

La citada Resolución DP-DPG-2016-044 crea la figura del *defensor estratégico* y establece que el criterio de selección de un caso se da cuando se identifica un asunto de impacto político o social, que atiende a una población prioritaria que permita la ampliación progresiva de políticas públicas y la legislación. Además, aporta al hecho de que la defensa pueda coadyuvar a eliminar normas inconstitucionales y cambiar políticas o jurisprudencia contrarias a la Constitución. Este tipo de casos es determinado por la Dirección Nacional de Litigio Estratégico, en clínicas de litigio estratégico.

En esta materia la Defensoría Pública ha asumido casos importantes como *El Turi, Hijo del Sol* y el *habeas corpus* de una persona inadmitida en el Aeropuerto Internacional "Mariscal Antonio José de Sucre", en Quito. En el transcurso del primer trimestre de 2020, la Defensoría Pública también patrocinó, con éxito, el *habeas corpus* en favor de dos ciudadanos extracontinentales retenidos en el Aeropuerto Internacional "José Joaquín de Olmedo", en Guayaquil. El fallo de este último caso consideró que el *habeas corpus* "es una garantía idónea para proteger a las personas en movilidad humana (migrantes) que han sido privadas ilegítimamente de su libertad".

385. Desde el 2017, como parte del convenio con la Defensoría Pública, ACNUR destinó consultores que trabajan en ocho provincias fronterizas, con el fin de fortalecer las capacidades técnicas de los equipos misionales a través de la metodología educación-acción.

386. En la actualidad, ACNUR coopera con la Defensoría con consultores de planta: ocho consultores, un coordinador y personal que se encuentra en la frontera norte y sur del país. Este proyecto busca fortalecer capacidad de defensores públicos en materia de movilidad humana.

387. Ver norma en: https://biblioteca.defensoria.gob.ec/bitstream/37000/1380/1/Resoluci%c3%b3n%20044-2016.pdf

Además de la Defensoría Pública, los consultorios jurídicos gratuitos y el Consejo Noruego para los Refugiados brindan asesoría legal y patrocinio.

La Defensoría Pública en 2018 creó la Unidad de Víctimas por Resolución DP-DPG-DIS-2018-038, que tiene a su cargo casos de violencia intrafamiliar, delitos de lesa humanidad y femicidio. Dentro de la Unidad de Víctimas se encuentra la mencionada Subunidad de Movilidad Humana, que defiende casos individuales, pero litiga en casos estratégicos buscando modificar situaciones que afecten derechos y que pueden tener impacto en otros migrantes[388]. Se reportó durante las entrevistas para este diagnóstico que la Defensoría Pública en esta materia asumió la defensa en 2019 de una migrante colombiana que requería trasplante de córnea, debido a que el sistema de salud pública se negaba a ello, pues consideró que no era un tratamiento urgente; a través de acción judicial, se logró que la atendieran pese a su condición migratoria.

La Defensoría Pública participó en la elaboración de la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana de febrero de 2017, logrando incluir el debido proceso dentro de la temática de movilidad humana y, como parte del mismo, el acompañamiento gratuito de un profesional del derecho dentro del procedimiento de determinación de la condición de refugiado y apátrida en Ecuador. Consideran sus funcionarios que el proceso de amnistía establecido en el Decreto Ejecutivo 826, si bien plantea en el fondo que todos tengan visa, esto no se va a lograr, lo que aumentará la posibilidad de vulnerabilidad de los migrantes.

Aunque estar en condición irregular ya no es delito, es posible la deportación conforme a lo dispuesto por los artículos 141 y siguientes de la Ley Orgánica de Movilidad Humana. Se consideran causales de deportación el ingreso por un lugar no autorizado (salvo las personas sujetas a protección internacional); proporcionar documentación fraudulenta o alterada; no haber iniciado el proceso de regularización; reincidencia en faltas migratorias; haberse revocado la visa, y haber sido condenado a pena privativa de libertad menor a cinco años. En estos casos la Defensoría Pública puede defender a la persona.

Otro supuesto de defensa, como ocurre en otros países, es cuando los hijos de padres adolescentes indocumentados tienen problemas para el registro de los niños y niñas. En estos casos la Defensoría Pública presta asesoría y representación, como lo hace en solicitudes de refugio y regularización migratoria.

Defensoría del Pueblo

La Defensoría del Pueblo de Ecuador fue creada en la reforma constitucional en 1996, siendo ratificada en las Constituciones de 1998 y 2008. Es función constitucional de la Defensoría del Pueblo (artículo 214) la protección y tutela de los derechos de los

388. Está a cargo de la abogada Nina Guerrero, a quien se entrevistó para este diagnóstico.

"habitantes del Ecuador" y la defensa de los derechos de las ecuatorianas y ecuatorianos que estén fuera del país. Sus atribuciones son, entre otras, el patrocinio de acciones de protección, como el *habeas corpus*, acceso a la información pública, *habeas data,* incumplimiento, acción ciudadana y los reclamos por mala calidad o indebida prestación de los servicios públicos o privados.

La Defensoría del Pueblo ha desarrollado una línea de trabajo en favor de los migrantes. Plantearon en 2018 su preocupación por la situación de los migrantes y refugiados en el Centro Binacional de Atención Fronteriza (CEBAF) de San Miguel, provincia de Sucumbíos. En ese momento existían más de 600 personas que pasaban la noche sin poder realizar el trámite de registro para ingresar a Ecuador debido al poco personal asignado en el área de migración, con el agravante que no contaban con servicios básicos (agua, saneamiento, alimentación). La institución llamó la atención de las autoridades sobre este tema, recomendando adoptar un plan integral de contingencia para agilizar los registros de ingreso y salida, y atender adecuada y oportunamente el flujo masivo de personas de nacionalidad venezolana en tránsito. Además, la Defensoría del Pueblo recomendó establecer un protocolo urgente de atención y registro de NNA en frontera, que garantizara el respeto de sus derechos humanos, así como los principios de unidad familiar y no discriminación a las familias de nacionalidad venezolana[389].

Pero probablemente la medida de mayor impacto durante la emergencia por los grandes flujos de migrantes venezolanos en 2018 por parte de la Defensoría del Pueblo fue la acción que planteó conjuntamente con el Centro de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Católica de Ecuador y la Misión Scalabriniana Ecuador. Se trató de la petición de medidas cautelares ante la judicatura contra la decisión de los Ministerios del Interior y de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, de exigir el pasaporte como único documento válido para ingresar al territorio nacional para las personas de nacionalidad venezolana, que debió entrar en vigencia el 18 de agosto de 2018. Se trató de una exigencia administrativa que implicaba una gran limitación pues, como señaló la Defensoría, "exigir pasaporte para el ingreso al territorio nacional agravaría la situación de niños, niñas y adolescentes venezolanos, quienes ya enfrentaban problemas debido a las dificultades para acceder a su documentación"[390]. La medida solicitada fue admitida el 24 de agosto de 2018 por el Poder Judicial, al estimar que exigir el requisito del pasaporte para entrar en Ecuador vulneraba los derechos de la ciudadanía venezolana que quería ingresar al país[391].

389. En 2018, durante el pico más alto de migración venezolana en Ecuador, se registraron 955.637 entradas, de las cuales el 15% (153.786 ciudadanos) se quedaron en Ecuador según cifras del Ministerio de Gobierno; es decir, hubo entre 2.000 y 2.500 entradas diarias. En el Centro Binacional de Atención en Frontera (CEBAF) de San Miguel y en el Puente Internacional de Rumichaca se desbordó la capacidad operativa del Estado, que generó una crisis humanitaria en las zonas de frontera.

390. Dato extraído del portal web de la Defensoría del Pueblo. Ver: https://www.dpe.gob.ec/medidas-cautelares-para-evitar-que-se-aplique-la-exigencia-del-pasaporte-a-poblacion-venezolana/

391. El Defensor del Pueblo sustentó el caso señalando que más de 200 organizaciones de derechos humanos en el mundo han rechazado esta medida, pues se trata de una clara vulneración de derechos.

En ese caso debemos destacar que la Defensoría Pública presentó un *amicus curiae,* para conseguir que se suspendiera la medida, evidenciando la estrecha relación y coincidencia en el trabajo de defensa de derechos de ambas instituciones.

Destaca como una buena práctica en Ecuador y Colombia, frente a la situación de vulneración de derechos, una declaración conjunta de agosto de 2018 entre las Defensorías del Pueblo de ambos países, que cuestionaron el requisito del pasaporte a los ciudadanos venezolanos para el ingreso, lo que estaba exigiendo Perú y Ecuador. Señalaron que deben diseñarse políticas públicas que atiendan el proceso migratorio, garantizando el acceso a derechos humanos.

Es interesante que la Defensoría active planes de contingencia migratoria, ante situaciones como la ocurrida el 15 de junio de 2019, cuando Perú decidió requerir visa y pasaporte para el ingreso a ese país, produciendo una situación de congestión en la frontera. El plan buscaba lograr que las autoridades nacionales competentes coordinaran acciones urgentes que eviten una crisis humanitaria.

Igualmente es destacable mencionar diversos pronunciamientos que ha hecho la Defensoría del Pueblo, como el realizado en enero de 2019 conjuntamente con la Conferencia Episcopal de Ecuador, que cuestionaba el anuncio del Poder Ejecutivo de crear brigadas para controlar la situación legal de los inmigrantes venezolanos en el país. Esto fue como consecuencia de un caso de femicidio en el que estuvo involucrado un venezolano. En el pronunciamiento se reafirmaron conceptos humanitarios y que este tipo de acciones alentaba el racismo y la xenofobia.

En un estudio realizado por la Defensoría del Pueblo, Ecuador ubica la xenofobia contra los extranjeros en el quinto lugar entre las dificultades que tiene en el país. Por encima están la falta de recursos económicos, inseguridad, alimentación, falta de documentación[392].

En 2019, la Defensoría de la provincia de Azuay, ubicada al sur del país, atendió 20 casos de xenofobia denunciados por temas relacionados con arriendos, acceso a la educación de los niños, falta de atención en instituciones públicas como el Registro Civil[393] y temas laborales en general[394]. Esto evidencia que existen desafíos que el sistema legal tiene que resolver.

---

392. Dato extraído del diario *El Comercio* de Quito. Ver**:** https://www.elcomercio.com/actualidad/denuncias-xenofobia-cuenca-violencia-ecuador.html.

393. Recibimos en una de las entrevistas información de una chica de 17 años que no pudo registrar a su hijo, pues el registro pedía la autorización de los padres que no se encontraban en el país. La Defensoría del Pueblo hizo una acción de tutela y el juez ordenó el registro y además su regularización.

394. El reporte hacía referencia al caso de un propietario que alquilaba un inmueble y donde el letrero hacía referencia a que no alquilaría a extranjeros. El letrero se hizo viral, y aunque la representante de la Defensoría en diálogo con esta persona logró retirar el letrero, evidenció este tipo de problemas. Dato extraído del diario *El Comercio* de Quito. Ver**:** https://www.elcomercio.com/actualidad/denuncias-xenofobia-cuenca-violencia-ecuador.html

La Defensoría del Pueblo realiza un trabajo de monitoreo en las fronteras. Recientemente inició el proyecto del Sistema de Alerta y Respuesta Temprana (SART), que cuenta con el apoyo de ACNUR y tiene por objeto el monitoreo de la población ubicada en la frontera norte, específicamente en las provincias de Esmeraldas, Carchi y Sucumbíos, para proveer información para la prevención, manejo y solución oportuna de posibles vulneraciones a los derechos humanos, para brindar una atención inmediata a la población afectada. El data center permitirá recopilar y sistematizar información para prevenir y evitar inminentes vulneraciones a los derechos humanos.

Es interesante destacar la estrecha relación existente entre los equipos técnicos de la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública, lo que permite generar sinergias y referenciar casos para la defensa de derechos de las personas. Sin duda, son esfuerzos complementarios.

Normativa especial migratoria

Ecuador mantiene una visible política exterior desde la perspectiva de la migración. Tuvo a su cargo recientemente la presidencia del Foro Global sobre Migración y Desarrollo[395], habiendo realizado en enero de 2020, semanas antes de la pandemia, la XII Cumbre del Foro donde participaron más de mil delegados de 150 países[396]. Además, el país ha tenido liderazgo en el llamado *Proceso de Quito*, que es la plataforma creada en septiembre de 2018 para articular la coordinación regional frente a la crisis migratoria venezolana, habiendo aprobado en noviembre de ese año el Plan de Acción sobre la Movilidad Humana de Nacionalidad Venezolana[397].

No es casualidad esta posición internacional. Ecuador ha desarrollado, desde la Constitución de 2008, importantes innovaciones conceptuales en temas de movilidad humana con un enfoque de derechos. Destaca el artículo 416 de la Constitución que propugna el principio de ciudadanía universal (inciso 6) y que plantea el respeto de los derechos humanos de las personas migrantes (inciso 7). Establece además que las personas extranjeras tendrán los mismos derechos y deberes que los nacionales (artículo 9), estipulándose que los extranjeros tienen incluso derecho al voto "siempre que hayan residido legalmente en el país al menos cinco años" (artículo 63).

395. El Foro es un proceso informal y no vinculante que surgió a raíz de una propuesta del secretario general de la ONU compuesto por representantes gubernamentales y organizaciones de la sociedad civil. Su objetivo es "*abordar las oportunidades y los desafíos vinculados a la migración internacional y sus interrelaciones con el desarrollo; reunir la experiencia de los Gobiernos de todas las regiones; reforzar el diálogo, la cooperación y la asociación, y fomentar resultados prácticos y orientados a la acción en los planos nacional, regional y mundial*".

396. La Cumbre concluyó el 23 de enero de 2020, marcando la presidencia de Ecuador del Foro Global sobre Migración y Desarrollo.

397. El plan puede verse en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/plan_de_accion_de_quito.pdf

La Constitución señala que las personas extranjeras no podrán ser devueltas o expulsadas a un país donde su vida, libertad, seguridad o integridad o la de sus familiares peligren por diversas causas, prohibiéndose la expulsión colectiva de extranjeros (artículo 66, inciso 14). Se plantea el acceso a la función consular, señalándose que si se detiene a un extranjero se deberá informar al representante consular de su país (artículo 77).

El artículo 11 de la Carta Fundamental recusa la discriminación por condición migratoria; además, incorpora una sección especial sobre movilidad humana que establece que no se considerará a ninguna persona como ilegal por su condición migratoria y se estipula que el Estado debe realizar acciones en favor de los migrantes como asistencia legal, servicios de asesoría y protección integral para el ejercicio de sus derechos, entre otros aspectos[398].

Es importante destacar también que la Constitución reconoce los derechos de asilo y refugio, señalando que las personas gozarán de protección especial y asistencia humanitaria y jurídica de emergencia, planteando incluso la posibilidad de reconocer a un colectivo el estatuto de refugiado. De igual modo el artículo 42 de la Constitución estipula que las niñas, niños, adolescentes, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad recibirán asistencia humanitaria preferente y especializada.

Como se puede apreciar, la Constitución contiene avances en la temática migratoria como ningún otro país de la región, reconociendo derechos, garantías e instituciones de protección de las personas en movilidad humana y sus familias.

Conforme a estas disposiciones, en Ecuador se ha buscado alinear la gobernanza migratoria, por lo que en 2012 se modificaron las competencias del Ministerio de Relaciones Exteriores, que pasó a denominarse Ministerio de Relaciones Exteriores *y Movilidad Humana*, incorporándose los tres elementos de la dinámica migratoria: 1) ecuatorianos en el exterior; 2) ecuatorianos retornados, y 3) inmigrantes extranjeros en el territorio nacional. Además, se creó el Viceministerio de Movilidad Humana que cuenta con tres subsecretarías: 1) Subsecretaría de la Comunidad Ecuatoriana Migrante; 2) Subsecretaría de Servicios Migratorios y Consulares, y 3) Subsecretaría de Protección Internacional y Atención a Migrantes.

398. Las acciones que establece el art. 40 de la Constitución son: 1) Ofrecerá asistencia a ellas y a sus familias, ya sea que estas residan en el exterior o en el país. 2) Ofrecerá atención, servicios de asesoría y protección integral para que puedan ejercer libremente sus derechos. 3) Precautelará sus derechos cuando, por cualquier razón, hayan sido privadas de su libertad en el exterior. 4) Promoverá sus vínculos con Ecuador, facilitará la reunificación familiar y estimulará el retorno voluntario. 5) Mantendrá la confidencialidad de los datos de carácter personal que se encuentren en los archivos de las instituciones de Ecuador en el exterior. 6) Protegerá las familias transnacionales y los derechos de sus miembros.

La Cancillería es la entidad rectora de las políticas de movilidad humana, pero es el Ministerio de Gobierno quien está a cargo de la gestión del servicio de migración. Dentro de dicho ministerio se encuentra la Subsecretaría de Migración, que cuenta a su vez con la Dirección de Servicios Migratorios, que está a cargo de la "verificación, registro y procesamiento de información con el fin de identificar posibles factores de riesgo para la seguridad interna del país", y la Dirección de Control Migratorio, que promueve la regularización del estatus migratorio de las personas extranjeras.

La gobernanza migratoria contempla reglas innovadoras recogidas en la nueva Ley Orgánica de Movilidad Humana de 6 de febrero de 2017, que reemplazó a la vieja Ley de Extranjería de 1971 que fue hecha, como el resto de leyes del continente, bajo el enfoque de control y seguridad. La nueva ley contiene importantes avances en materia migratoria y de refugio, considerando principios y conceptos relativos al derecho de las personas extranjeras a migrar a Ecuador en condiciones de respeto a sus derechos, puntualizando que el Estado realizará todas las acciones necesarias para fomentar el principio de la ciudadanía universal y la libre movilidad humana de manera responsable. Asimismo, la ley plantea el derecho a solicitar una condición migratoria específica de acuerdo a la caracterización del migrante y también el derecho a la información migratoria; el artículo 47 estipula el acceso a la justicia en igualdad de condiciones, que debe efectuarse sin importar la condición migratoria de la persona[399].

La nueva ley también incorpora el derecho a la homologación y reconocimiento al migrante de estudios y títulos académicos realizados en el exterior en todos los niveles, así como el derecho al trabajo y a la seguridad social; considera el derecho a la salud sin importar la condición migratoria. También regula la protección por razones humanitarias por ser víctima de desastres naturales o ambientales y la protección internacional cuando el Estado de origen o residencia no pueda otorgar tal protección, lo que incluye el derecho a no ser devuelto a su país (artículo 90). La ley también regula la trata, tráfico de personas y la apatridia.

La ley establece que el extranjero deportado no podrá volver al país en un plazo de tres años y que la deportación procede, entre otras causas, en los casos de aquellos extranjeros que delinquen cuando se trata de penas no mayores a cinco años. Sin embargo, es importante mencionar que el 30 de julio de 2019, el Gobierno presentó al Parlamento un proyecto de ley para reformar esta ley, con la finalidad de expulsar con más rapidez a aquellos extranjeros que llegan al país para delinquir. Esta medida aún se encuentra pendiente de aprobación y ha sido criticada por diversos sectores[400].

399. La CIDH emitió un comunicado de prensa saludando los avances de la ley ecuatoriana. Ver: https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2017/022.asp

400. Ver nota periodística en diario *El Universo*: https://www.eluniverso.com/noticias/2019/07/30/nota/7448607/ejecutivo-presento-reformas-ley-movilidad-humana-que-acelera

La Cancillería ha impulsado desde 2018 la creación de la Mesa Nacional de Movilidad Humana, junto con más de 20 instituciones públicas, Gobiernos Autónomos Descentralizados y la cooperación internacional. Esta mesa se ha creado en virtud a lo establecido por el artículo 167 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, vigente desde febrero de 2017, que establece que: "todas las entidades del sector público, en todos los niveles de gobierno, incluirán el enfoque de movilidad humana en las políticas, planes, programas, proyectos y servicios".

La mesa trata, entre otras materias, de la situación de los inmigrantes en refugio y protección internacional, flujo inusual de ciudadanos venezolanos y el Plan Nacional de Movilidad Humana. Su objeto es establecer, coordinar y supervisar la implementación de políticas públicas de movilidad humana, con miras a garantizar la integración de las personas en movilidad en el país, en todos los procesos a nivel económico, social, educativo, entre otros[401].

En mayo de 2018 se aprobó el Plan Nacional de Movilidad Humana, producto de un proceso de diálogo de 32 mesas de trabajo con apoyo de la OIM, que está alineado con el Plan Nacional de Desarrollo 2017-2021 "Toda una vida"[402]. El plan establece, entre otras necesidades de las y los migrantes, la documentación planteando que es necesaria la simplificación de procedimientos administrativos para obtener el visado y la cédula ecuatoriana, incluida la reducción de precios de los trámites. También establece la necesidad de acceso a empleo digno respetando los derechos de los trabajadores, lo que incluye pagos justos, horas de trabajo adecuadas y seguridad social.

Frente a la discriminación y xenofobia el Plan Nacional de Movilidad Humana plantea la promoción de campañas de sensibilización en torno a la presencia de personas extranjeras en Ecuador. Considera el acceso a educación, salud y vivienda y la simplificación de los procesos y requerimientos para homologar y validar sus títulos y certificados académicos.

El acceso a la justicia es tratado en el plan como un derecho que debe ser garantizado, señalándolo como "la capacidad que los ciudadanos, nacionales y extranjeros, tienen para acceder a los órganos de Administración de Justicia con la finalidad de luchar contra la impunidad, y procurar la reparación integral en caso de violaciones de sus derechos"[403]. Formula la necesidad de una mayor difusión de derechos, así como los mecanismos existentes para exigirlos y la diversificación de los sistemas de asesoría legal privada *pro bono* a los que pueden acudir. En este punto el plan señala que es necesario "fortalecer el servicio de asesoramiento jurídico en casos de extrema vulnerabilidad,

401. Comunicado de prensa de la Cancillería del 20 de julio de 2018. Ver: https://www.cancilleria.gob.ec/cancilleria-impulsa-mesa-nacional-de-movilidad-humana-con-una-veintena-de-instituciones-publicas-y-de-cooperacion-internacional/
402. Plan Nacional de Movilidad Humana. Ver: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf
403. *Ibidem*, p. 34.

así como garantizar el debido proceso de inmigrantes privados de la libertad en el Ecuador". Señala que deben incrementarse las acciones para el fortalecimiento y acceso efectivo a una justicia oportuna y de calidad.

Respecto a la prevención de lo que el plan denomina *migración riesgosa* y para la investigación y sanción de delitos transnacionales vinculados a la movilidad humana, se señala que debe promoverse la defensa de los derechos de las víctimas de trata de personas y tráfico ilícito de migrantes, estableciendo mecanismos regionales y bilaterales para prevenir la migración riesgosa, acordando acciones nacionales e internacionales para la lucha contra la delincuencia organizada. Recomienda fortalecer las capacidades judiciales para abordar los casos relacionados con la trata y tráfico de personas, así como la protección y ayuda psicológica de estos colectivos.

La gobernanza migratoria incluye también el Consejo Nacional para la Igualdad de Movilidad Humana[404], que es un espacio que busca promover el respeto de los derechos de las personas en movilidad humana, haciendo seguimiento y transversalización de las políticas públicas. Por ahora este consejo está comenzando, y tienen un equipo reducido (apenas 12 funcionarios). No prestan servicios, pero definen las líneas de políticas públicas que las entidades deben seguir; tienen un rol de vigilancia de las políticas para acortar brechas de desigualdad.

También existe el Consejo Nacional para la Igualdad Intergeneracional, que desarrolla temas vinculados a los diversos grupos etarios del país, priorizando a NNA, jóvenes y adultos mayores. En la actualidad este consejo está trabajando una agenda nacional para la igualdad en su segunda versión y desarrolla el tema migratorio desde la perspectiva de protección de NNA, independientemente de si es o no extranjero. La agenda incluye todos los enfoques (género, discapacidad y movilidad) y cuentan con un Plan de Desarrollo y Organización Territorial (PDOT).

Por el fenómeno migratorio actual, este consejo hace seguimiento de casos de NNA en procesos de movilidad humana y ha publicado un informe durante la crisis de los grandes flujos, formulando recomendaciones a la Mesa Nacional de Movilidad Humana del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana.

Finalmente, es importante señalar la experiencia de la Municipalidad Metropolitana de Quito, que tenía un importante espacio para el tema migratorio. En 2008 se aprobó una ordenanza metropolitana, reformada en 2015, que establecía la política metropolitana

404. Los Consejos Nacionales para la Igualdad son cinco y están establecidos en la Ley Orgánica del 7 de julio de 2014. Son: 1) de género; 2) intergeneracional; 3) de pueblos y nacionalidades; 4) de discapacidades, y 5) de movilidad humana. Estarán conformados paritariamente por consejeras y consejeros, representantes de las funciones del Estado y de la sociedad civil. Cada Consejo Nacional para la Igualdad se integrará por 10 consejeros, que estarán presididos por el representante del presidente de la República. Su objeto es promover, impulsar, proteger y garantizar el respeto al derecho de igualdad y no discriminación de las personas, comunas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos.

de promoción, protección y garantía de derechos a las personas en condición de movilidad humana. Adoptaron un plan distrital de movilidad humana y se crearon una serie de espacios y servicios como la Mesa Distrital de Movilidad Humana[405], la Red Distrital de Servicios (que incluía servicios de orientación legal, acogida, ayuda psicológica, entre otras), la Casa Metropolitana de Movilidad Humana[406] y un Observatorio de la Movilidad Humana. Estaba bajo el ámbito de la Dirección Metropolitana de Inclusión Social y se planteaba establecer procesos de sensibilización para una convivencia armónica de la población migrante con la comunidad local[407]. Fuimos informados que todo este esfuerzo, que era un espacio importante, fue en parte desactivado desde hace cuatro años.

Datos y situación migratoria

Ecuador ha sido tradicionalmente un país de personas que han migrado a diversos países, principalmente a EE. UU., España e Italia[408]. Sin embargo, entre 2000 y 2004, el país comenzó a recibir una gran cantidad de refugiados provenientes de Colombia, producto del conflicto interno de ese país, estimándose que son aproximadamente medio millón de colombianos los que viven en Ecuador en diversas condiciones migratorias, incluyendo a más de 68.000 personas que han accedido a la condición de refugiados[409].

Producto de la crisis de Venezuela la migración se ha disparado. Según datos proporcionados a enero de 2020, antes de la pandemia, existen aproximadamente más de 354.000 personas de Venezuela que han venido a quedarse en Ecuador; no obstante, algunos señalan que existen más de medio millón. Las personas entrevistadas para este informe señalaron que se trata de una migración muy grande en relación con la población total del país (16 millones), pues equivale al 2,2% de la población total (solo en el caso de venezolanos); si se suma a los colombianos se llegaría al 5,3%[410].

En el periodo 2016-2019, 2.200.000 venezolanos han ingresado a territorio ecuatoriano, muchos de ellos en tránsito hacia el sur, lo que ha sido también todo un reto que se asumió con apoyo de agencias como la OIM, ACNUR y otras. Las autoridades entrevistadas consideran que para 2020 ingresarían 274.000 personas más y aproximadamente unos 100.000 se quedarían en Ecuador, pero la pandemia relativiza estos pronósticos.

---

405. La Mesa Distrital de Movilidad Humana está conformada por los órganos municipales, instituciones públicas y privadas.
406. La "Casa de la Movilidad Humana" fue creada el año 2002 como un espacio de integración de servicios públicos para migrantes y refugiados.
407. Ver ordenanza metropolitana en: http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-271%20-%20MOVILIDAD%20HUMANA.pdf
408. Ver dato macro. https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/emigracion/ecuador
409. Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Plan Nacional de Movilidad Humana*. Mayo, 2018. Se refiere que aproximadamente 200.000 colombianos y colombianas están en condición regular, 61.000 son refugiados y el resto estaría en condición irregular, muchos de ellos en la zona norte del país, p. 22.
410. Después de los venezolanos, los que registran un mayor porcentaje de entradas son las personas de nacionalidad norteamericana y Colombia, con porcentajes de 14,5 y 13,3%, respectivamente.

Frente a la necesidad de regularización migratoria el Gobierno emitió el Decreto Ejecutivo 826, de 25 de julio de 2019, que establece un proceso de amnistía migratoria para las personas de nacionalidad venezolana que no hayan violado la ley en el país y que hayan ingresado regularmente a través de los pasos habilitados o puntos de control migratorio, pero que se encuentren en condición migratoria irregular por haber excedido el tiempo de permanencia. Este proceso de regularización debió culminar el 31 de marzo de 2020 y se aplicó a aquellos que ingresaron a Ecuador hasta el 26 de julio de 2019, pero fue prorrogado por la COVID-19 mediante Decreto Ejecutivo 1020 de 23 de marzo de 2020, extendiendo el plazo de amnistía migratoria y proceso de regularización hasta 60 días posteriores a la culminación del estado de excepción.

Las autoridades señalan que se viene facilitando la regularización migratoria con el mencionado decreto ejecutivo, con arreglo al cual los migrantes y sus grupos familiares tienen que registrarse. El proceso se hace virtualmente, no requiere de entrevista —le llaman consulado virtual—. En el caso de menores de edad, es semipresencial.

Por medio de este proceso se extiende la llamada Visa de Residencia Temporal de Excepción por Razones Humanitarias (VERHU), otorgándose validez a los documentos de viaje hasta cinco años después de la fecha de caducidad y se dispone que la multa por exceder el tiempo de permanencia en territorio ecuatoriano sería exonerada, pero lo mismo no sucede con los otros conceptos en donde se imponen multas, como las que corresponden a aquellos migrantes que trabajan y que por realizar actividad no permitida tienen que pagar una multa que asciende a 400 dólares.

Además, se requiere el certificado de antecedentes penales del país de origen o de aquellos en los que se hubiese residido durante los últimos cinco años, debidamente legalizado, validado o apostillado, y con una vigencia mínima de seis meses. Si la partida de nacimiento de los NNA no está apostillada, no se podrá acceder a la visa VERHU.

Algunos entrevistados para este informe señalaron que los requisitos que establece el Decreto Ejecutivo 826 son demasiados complejos para los migrantes, por lo que pronosticaron un proceso de expulsiones que, de alguna forma, alienta el Gobierno con declaraciones e incluso con la iniciativa legislativa para acelerarlas. Además, se ha señalado en las entrevistas que en el proceso de regularización habría violación al debido proceso, en la medida que no existe control de recepción de documentos y no hay respuesta motivada de la negativa de la entrega de visas. Esta situación podría requerir de asistencia legal.

El Gobierno instaló el centro de emisión de visas VERHU con apoyo de la OIM. La VERHU permite:

- Ausentarse del país pero no más de 90 días al año.
- Obtener trabajo formal.
- Emitir una cédula de identidad.

El proceso implica además la creación de un registro de inmigrantes biométrico que al 19 de enero de 2020 registró a 186.308 venezolanos, quienes completaron el registro en línea, y de ellos, 90.012 realizaron su registro biométrico. Este registro está permitiendo caracterizar a los migrantes determinándose, por ejemplo, que el 31% de venezolanos en Ecuador tiene formación universitaria y el 40% instrucción secundaria. El 48% declaró haber accedido a prestaciones de salud en la red pública ecuatoriana[411].

Ya hay 120.000 personas con visa, y faltarían 240.000, que es la meta según informaron para este diagnóstico.

El alto flujo migratorio en el país ha complicado, como es natural, la atención de los servicios públicos y se ha buscado desplegar acciones en varios ámbitos, incorporando a los migrantes y refugiados a los servicios regulados por el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES), para lo que es desarrollo infantil integral —de 1 a 3 años—, el programa Mis Mejores Años, para adultos mayores, así como para colectivos con discapacidad y protección especial (acogimiento institucional, apoyo familiar, custodia familiar).

A diciembre de 2019, se han incorporado a estos programas 2.125 venezolanos y 2.035 niños de 1 a 3 años) en los centros de desarrollo infantil. Los servicios del MIES son para personas pobres y extremadamente pobres y no hay impedimento si la persona es o no irregular, siempre que esté en el registro social[412]. Además, están los servicios de protección especial, donde no se requiere ser pobre, como niños en riesgo, madres gestantes y discapacidad.

Otro servicio son las Ciudades de Acogida, que son grupos de brigada de atención que en la actualidad funcionan en siete ciudades. Están conformadas por la sociedad civil y lo que hacen es orientar y direccionar a los migrantes a los diversos servicios; cada ciudad trabaja con diferentes ONG. También se cuenta con albergues temporales proporcionados por la Secretaría de Riesgo para la atención de emergencia; pero en el caso de NNA van a casas temporales.

En Ecuador existen 68.000 refugiados, el 98% son colombianos, pero hay pendiente 150.000 solicitudes de refugio. La posición oficial del Gobierno es que no se está ante una crisis de refugiados sino de migrantes, por lo que no se aplica la Declaración de Cartagena de 1984, como no lo hacen todos los países en Sudamérica excepto Brasil. El concepto que se maneja oficialmente es que se trata de una migración económica.

411. Nota extraída del diario *El Comercio* de Quito. https://www.elcomercio.com/actualidad/ecuador-integracion-social-migracion-venezuela.html

412. En ese registro se acreditan a las personas por su condición socioeconómica; cada persona tiene una ficha de vulnerabilidad que acredita esta condición.

En los casos de refugio, el extranjero que pide asilo debe solicitarlo apenas ingresa al país y se le otorga una visa humanitaria mientras se analiza si se le otorga o no. Fuimos informados que si un funcionario induce al refugio a un extranjero, puede generar responsabilidad. Esto puede ser una limitación para el tratamiento de cómo regularizar a personas vulnerables que no cuenten con la información necesaria y no reciban la orientación apropiada.

En casos de refugio, no se requiere ingresar por paso autorizado; el trámite de refugio puede durar hasta ocho meses, con una entrevista de admisibilidad y otra de elegibilidad.

Es importante anotar que, conforme a lo dispuesto por el artículo 106 de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, son causales de exclusión de la condición de refugiado, y por tanto excluida de la protección de refugio, aquella persona que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra o un delito contra la humanidad; también que haya cometido un grave delito común fuera del Estado ecuatoriano, antes de ser admitida como persona refugiada.

Necesidades jurídicas y servicios jurídicos

Como en toda la región, los migrantes y refugiados tienen necesidades jurídicas. Destaca en Ecuador que la Defensoría Pública, que está a cargo de la defensa penal y no penal de las personas, incluidas las no nacionales, reconozca oficialmente las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad, lo que está consagrado en la Resolución DP-DPG-2014-008 de enero de 2014, por medio de la cual se adoptó la *Guía regional para la defensa p*ública *oficial y la protección ontegral de las personas privadas de libertad*. También lo hace en la Resolución DP-DPG-DIS-2017-032 de febrero de 2017, que recoge el *Instructivo para la atención a personas en movilidad humana*.

En Ecuador existe la Comisión Nacional Mixta de Acceso a la Justicia del Ecuador. Fue creada en el marco del Acuerdo Nacional 2030 (eje 7: acceso a la justicia) y busca un trabajo articulado para superar las barreras que obstaculizan el acceso a la justicia de las víctimas, en particular, mujeres, niñas, adolescentes y su reparación integral. En su seno se han creado las mesas provinciales para atender casos de violencia sexual en contra de niñas, niños y adolescentes. De hecho, recientemente en febrero de 2020 se instalaron las mesas de Cuenca y Guayaquil[413].

Uno de los aspectos básicos de acceso a derechos para los migrantes es la regularización migratoria, que es muy necesaria, pues sin documentación regular en el país no se podrá desempeñar actividad económica ni empleo, y se tendrán muchas restricciones.

413. Sobre la reciente instalación de las mesas ver: https://www.defensoria.gob.ec/?project=comision-mixta-nacional-de-acceso-a-la-justicia-del-ecuador-activa-mesas-provinciales-para-atender-casos-de-violencia-sexual-en-contra-de-ninas-ninos-y-adolescentes

Más aún, si el migrante trabaja sin estar autorizado recibirá, como vimos, por disposición de la Ley Orgánica de Movilidad Humana, una sanción pecuniaria equivalente a 400 dólares. En este punto la Defensoría Pública presta servicios brindando información, orientación y asumiendo la representación en algunos casos.

En general, los migrantes y refugiados ven agudizada su condición de vulnerabilidad sin orientación y acompañamiento, siendo necesario el seguimiento desde las fronteras, labor que desarrolla la Defensoría del Pueblo y la Defensa Pública cuando es requerida, fundamentalmente, para casos de NNA. Pero los esfuerzos requieren ser fortalecidos, pues la dimensión hasta antes de la pandemia excedía las capacidades.

Además, se requiere asistencia al migrante y refugiado para orientarlos y representarlos en cuestiones laborales como despidos, indemnizaciones o explotación laboral; en estos casos también defiende la Defensoría Pública. Asimismo se requiere asistencia en temas de violencia de género y, en general, cuando los extranjeros son víctimas de delitos. Se informó que en muchos casos la fiscalía no recibe las denuncias de los migrantes afectados por un delito, pero si estos acuden con la Defensoría sí lo hace. El desconocimiento y la desconfianza hacia el sistema de justicia es un factor que desalienta el acceso por parte de las víctimas; no obstante, este problema no es exclusivo de Ecuador.

Se informó que en las Unidades de Policía Comunitaria no funcionan los botones de pánico para las mujeres víctimas de violencia cuando no se cuenta con una cédula (migrantes), pero se trata de un formalismo que al final desprotege a las mujeres o a las víctimas de género en general, por lo que en las entrevistas fue evidente que se requiere sensibilizar y capacitar a los funcionarios responsables en el tema de movilidad humana.

El acceso a la justicia se facilita también a través de ONG y, particularmente, de las clínicas jurídicas de las universidades del país, cuya autorización y supervisión están a cargo de la Defensoría Pública.

En general, como dijimos, los derechos reconocidos en Ecuador hacia los migrantes son los mismos que los nacionales, no habiendo distinción según lo dispone la Constitución y la Ley Orgánica de Movilidad Humana. De hecho, se reconoce el derecho a migrar y no debe considerarse a ningún ser humano como ilegal por su condición migratoria. Además, existe en la norma protección especial a los NNA, mujeres embarazadas, madres con hijas o hijos menores, personas adultas mayores y personas con discapacidad, quienes por ley deben recibir asistencia humanitaria preferente y especializada.

Es interesante en materia de acceso a la justicia de la población migrante, la buena práctica realizada por ACNUR, la CIDH, Sin Fronteras, la Asociación Mexicana de Impartidores de Justicia (AMIJ) y la Suprema Corte de Justicia de México, que han creado un

espacio de reconocimiento jurisprudencial en la región para aquellos fallos emitidos con apego a las más altas normas y estándares en derechos humanos que buscan garantizar el acceso a la justicia de las personas migrantes o refugiadas. Le llaman Premio Sentencia: Acceso a la Justicia de Personas migrantes o Sujetas de Protección Internacional, cuya última edición fue en 2019[414]. Se realiza desde 2016 y la Corte Constitucional de Ecuador ha sido premiada con el fallo de 2015 (090-15-SEP-CC), referido a refugio y otro caso de 2014 (002-14-SIN-CC), que reconoce en el refugio la definición ampliada de la Declaración de Cartagena[415].

La protección de NNA es fundamental estimándose que son el 20% del total de inmigrantes que ingresan al país[416]. La atención para estos casos tiene dos vías: los jueces y la vía administrativa, que está a cargo de las Juntas Cantonales de Protección de Derechos; adicionalmente ven temas violencia de género[417] y atienden aspectos de la Ley del Adulto Mayor[418]. Es una particularidad de Ecuador que es importante destacar.

Las juntas cantonales dependen económicamente de cada municipio, no existiendo en todo el país. De los 221 cantones solo en el 80% están plenamente constituidas. Están reguladas por el artículo 54 literal j) del Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía, Descentralización y su objeto es proteger y restituir derechos vulnerados, pero también tienen regulación en el Código de la Niñez y Adolescencia y en las normas sobre violencia de género y adultos mayores.

Muchas juntas cantonales no cuentan con infraestructura ni personal suficiente para cumplir sus funciones y, por lo general, no tienen equipos técnicos, por lo que deben utilizar a otras instituciones; por esta razón sus decisiones suelen demorarse y no hay estadísticas de su trabajo[419].

El artículo 205 del Código de la Niñez y Adolescencia establece que las juntas cantonales son órganos con autonomía administrativa y funcional que, en la temática específica de

414. Ver encarte publicitario del premio en: https://www.acnur.org/5d4b7bcb4.pdf. Argentina obtuvo el primer lugar por un fallo (sentencia 32156/2017), que resguardó el derecho a la unidad familiar; el segundo y tercer lugar fue para México (sentencia Q.A.I.b) 205/2019), sobre un fallo que garantizó el interés superior de la niñez; y otro fallo (sentencia 119/2018), que protegió el derecho a solicitar asilo, principio de no devolución y acceso a justicia de las personas migrantes. Ver nota de los premios: https://www.acnur.org/noticias/press/2019/11/5dc045124/argentina-mexico-y-costa-rica-reciben-primeros-lugares-en-premio-sentencias.html

415. Información sobre los premios otorgados a la Corte Constitucional de Ecuador en: https://www.uasb.edu.ec/documents/62017/1489475/002-14-SIN-CC/91d0c9de-a640-4c0a-a8dc-50efe2e4db0e?version=1.0

416. Dato extraído de Informigration. https://infomigration.com/infoactualidad/ecuador-suscribe-protocolo-para-proteger-a-infantes-venezolanos/

417. Ley Orgánica Integral para la Prevención y Erradicación de la Violencia de Género contra las Mujeres, de febrero de 2018.

418. Ley Orgánica de las Personas Adultas Mayores, de mayo de 2019.

419. La norma dice: " j) Implementar los sistemas de protección integral del cantón que aseguren el ejercicio, garantía y exigibilidad de los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, lo cual incluirá la conformación de los consejos cantonales, juntas cantonales y redes de protección de derechos de los grupos de atención prioritaria. Para la atención en las zonas rurales, coordinará con los gobiernos autónomos parroquiales y provinciales".

NNA, tienen como función pública la protección de sus derechos en el respectivo cantón, siendo financiadas por el municipio. Les corresponde conocer los casos de amenaza o violación de los derechos individuales de NNA y disponer las medidas administrativas de protección necesarias para proteger sus derechos o restituir el derecho violado; también vigilan la ejecución de sus medidas e interponen las acciones necesarias ante los órganos judiciales competentes en casos de incumplimiento de sus decisiones.

Están integradas por tres miembros principales y sus respectivos suplentes. Forman parte, además, del Sistema Nacional de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, junto a las Defensorías Comunitarias de la Niñez y Adolescencia y la Policía Especializada de Niños, Niñas y Adolescentes. No obstante su importancia, recibimos información durante las entrevistas del escaso conocimiento de las juntas cantonales acerca de la Ley Orgánica de Movilidad Humana y de la normativa internacional sobre migraciones y refugio.

Con la migración venezolana y ante la multiplicidad de situaciones planteadas respecto a NNA no acompañados, fue necesario crear un procedimiento de atención especial para estos, que fue suscrito en noviembre de 2018 por tres ministerios concernidos: Interior (hoy Gobierno), Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana y el Ministerio de Inclusión Económica y Social (MIES)[420]. Pero luego se avanzó hacia un protocolo para proteger a niños y niñas venezolanos en movilidad humana, elaborado con apoyo de UNICEF y que tiene el propósito de reforzar el tratamiento prioritario y preferente para esta población en movilidad humana y sus familias[421].

El procedimiento establece que en caso de que se evidencie una necesidad específica de protección de un NNA, el Ministerio de Gobierno procederá a comunicar la situación al MIES de manera inmediata mediante un acta de identificación. El MIES intervendrá conforme al Protocolo de Protección Especial de Niños, Niñas y Adolescentes, aplicando las entrevistas especializadas que sean requeridas. En caso de necesidad de protección internacional, se notificará al Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana para que actúe de acuerdo a sus funciones. En caso que se requiera alguna decisión sobre los derechos del NNA se deberá poner en conocimiento de la junta cantonal que corresponda o los jueces, según sea el caso. El protocolo, como es aprobado por el MIES, no lo está aplicando el Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana, y desde la emisión del Decreto Ejecutivo 826, tampoco la Subsecretaría de Migración, según fuimos informados, con lo cual en la actualidad un NNA no acompañado sin visa no ingresa al país, lo que significa que ni siquiera se deriva a una entidad; solo no pasa[422]. Si el NNA tiene visa y sus acompañantes no, estos podrán ingresar al país. Todo esto no está alineado a los estándares internacionales.

420. Ver nota oficial del Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana: https://www.cancilleria.gob.ec/protocolo-para-proteger-a-ninos-venezolanos-en-movilidad-humana-fue-firmado-por-cancilleria-mies-y-ministerio-de-interior/

421. Puede verse el procedimiento en: https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/11/procedimiento.pdf

422. Algunos han señalado para este diagnóstico que los NNA ingresan por pasos no autorizados.

En casos de NNA no acompañados, el asunto debe ser notificado a la Defensoría Pública para su representación, y son llevados a un albergue bajo administración de la Junta Cantonal de Protección de Derechos, quien decide si se institucionalizan o acoge a un niño. El NNA no acompañado estará bajo el ámbito de protección de la Junta Cantonal solo por tres días, si es más tiempo el que se va a requerir el juez debe decidir si el NNA debe ser institucionalizado, existiendo dos Modalidades de Alternativa de Cuidado (MAC): alojamiento en familia y alojamiento institucional. Solo funciona el segundo, pues el primero aún está en modo experimental en el MIES.

La trata de personas y en tráfico ilícito de migrantes está regulada en Ley Orgánica de Movilidad Humana, en el que constan las responsabilidades del Estado buscando la protección integral de las víctimas. La trata es un delito contemplado en el Código Orgánico Integral Penal (artículos 91-110), cuya pena puede ir hasta los 26 años; y, además, la trata está configurada como un tipo de violencia de género conforme a la Ley Orgánica Integral para Prevenir y Erradicar la Violencia contra las Mujeres del año 2018.

En Ecuador se aprobó recientemente el Plan de Acción contra la Trata de Personas 2019-2030[423], que señala que entre 2014 y 2016 existieron en el país 352 casos registrados de trata, siendo el mayor rubro la explotación sexual, que representa el 83% del total de casos, y que además era un fenómeno en alza. Sin embargo, es importante precisar que estos datos son anteriores a la situación migratoria actual previa a los grandes flujos, por lo que es previsible que la situación sea hoy más grave[424].

El MIES es la entidad responsable de brindar protección y atención integral a las víctimas de trata para el grupo de NNA, para lo cual existen dos casas de acogida una en Quito —Alas de Colibrí— y otra en Machala —Casa Linda—. Asimismo, la Secretaría de Derechos Humanos brinda atención para las víctimas de trata que retornan el exterior y a las mujeres adultas mediante el Servicio Especializado de Protección Especial (SEPES), que ofrece una guía jurídica y psicosocial a la población sobre temas legales, procesales, sociales y psicológicos.

Existe un Comité Interinstitucional de Coordinación para la Prevención de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y Protección a sus Víctimas, dentro de cuyo seno se está trabajando en la construcción de un modelo de atención integral para el abordaje de la trata de personas y en una mejor definición de las rutas de atención, que es fundamental. De igual forma, para mejorar el modelo para "asegurar que las víctimas tengan acogida de calidad, acceso a salud integral con énfasis en salud sexual y reproductiva,

423. El plan puede verse en: https://www.ministeriodegobierno.gob.ec/wp-content/uploads/downloads/2019/12/PLAN-DE-ACCIO%CC%81N-CONTRA-LA-TRATA-DE-PERSONAS-1.pdf

424. No obstante el estudio que presenta el plan señala que el 86% de las víctimas de explotación sexual corresponden a víctimas de nacionalidad ecuatoriana y 3% de Cuba, Colombia y Venezuela. El 11% no se sabe la nacionalidad. Tampoco se registra si las víctimas mujeres son indígenas.

facilidades para la reinserción educativa, acceso a empleo o fuentes de ingresos y acompañamiento en todo ese proceso, así como evitar la revictimización durante los pasos que implica la atención integral a víctimas y la diferenciación de servicios de protección, ya que hay grupos poblacionales tales como LGBTI que no reciben servicios de protección"[425].

Situación penitenciaria y de infractores de la ley penal

La atención a la población penitenciaria incluidos los extranjeros privados de libertad es competencia de la Secretaría Nacional de Atención Integral a Personas Adultas Privadas de Libertad y a Adolescentes Infractores (SNAI)[426], que administra a más de 40.000 internos, de los cuales 2.802 son extranjeros, representando el 6,8% del total de la población penitenciaria, provenientes principalmente de Colombia (aproximadamente 2.000). Los internos de nacionalidad venezolana a la fecha de este informe son aproximadamente 390[427].

Como en el resto de la región, existe un problema de hacinamiento en los establecimientos penitenciarios. La capacidad de albergue es de 28.500 personas en las 36 cárceles del país, lo que revela que el porcentaje de hacinamiento alcanza el 40%.

Se registran hechos de violencia en las cárceles de Ecuador y solo en el primer semestre de 2019 se reportaron 17 crímenes, siendo las dos cárceles ubicadas en Guayaquil el escenario de 14 de estos homicidios[428]. La delicada situación implicó que el Gobierno declarara por el Decreto Ejecutivo 741 el estado de excepción en el sistema de prisiones del país, lo que despertó muchas alertas y visibilizó la crisis carcelaria.

Aproximadamente el 30% del total de la población penitenciaria está pendiente de condena y se informó que ingresan mensualmente 400 nuevos reclusos[429].

La Defensoría del Pueblo presentó un informe preliminar señalando que la emergencia no solucionó el problema, pues continúa el hacinamiento y no se está gestionando el problema. Ha señalado que lo que ha detonado el hacinamiento es la puesta en vigencia del Código Orgánico Integral Penal[430]. Un reporte anterior de la propia Defensoría del Pueblo indicó que en los últimos diez años la población penitenciaria se triplicó, por lo que se incrementó el hacinamiento, señalando que no existen espacios

425. *Ibidem,* p. 68.
426. Ver: www.atencionintegral.gob.ec
427. Datos extraídos de diario *El Comercio* de Quito. Ver: https://www.elcomercio.com/actualidad/repatriar-presos-hacinamiento-carceles-ecuador.html
428. Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos. Reporte: https://www.cdh.org.ec/informes/398-resumen-del-informe-del-cdh-sobre-crisis-carcelaria-en-ecuador.html
429. Datos extraídos del diario *El Comercio* de Quito. Ver: https://www.elcomercio.com/actualidad/carceles-sentencia-presos-medidas-sustitutivas.html
430. La emergencia carcelaria no tuvo resultados positivos, asegura la Defensoría del Pueblo. Nota de "Primicias Ecuador". Ver: https://www.primicias.ec/noticias/sociedad/defensoria-pueblo-emergencia-carcelaria-evaluacion/

separados para procesados y sentenciados. Los jueces suelen aplicar la prisión preventiva y no medidas alternativas para delitos leves.

La Defensoría Pública atiende en materia penal y defiende casos de personas imputadas en prisión. En el 2019 prestó servicios de patrocinio penal a 76.797 personas, de las cuales 65.265 eran varones, 11.406 mujeres y 126 LGTBI. También atendió a 10.730 personas en ejecución de la pena.

En el caso de adolescentes infractores, atendió a 4.207 personas, de los cuales 3.692 eran de sexo masculino, 515 de sexo femenino y uno de género LGTBI.

En Ecuador como en otros países se busca el traslado de condenados extranjeros a sus países de origen y es lo que quieren los extranjeros, aunque los que tienen arraigo en el país tendrán otras pretensiones que debieran ser cubiertas por la defensa, a efectos de impedir su expulsión una vez que concluyan sus condenas[431].

La Defensoría Pública está a cargo de la defensa penal de las personas privadas de libertad que no tienen recursos o requieren la asistencia legal. Por Resolución DP-DPG-2014-008 de enero de 2014, se adoptó la *Guía regional para la defensa p*ública *oficial y la protección integral de las personas privadas de libertad*. Este es un instrumento que fue adoptado por la AIDEF en junio de 2013 y se dispuso por esta resolución su aplicación obligatoria. Fue elaborado con el apoyo del Programa EUROsociAL[432].

El protocolo se sustenta en las 100 Reglas de Brasilia y reconoce la condición de vulnerabilidad por la nacionalidad de la persona y señala, además, que "todas las personas privadas de libertad deben considerarse en condición de vulnerabilidad", disponiendo que las defensorías públicas deben orientar su actuación a impulsar el derecho a acceder a la justicia de todas las personas privadas de libertad.

Respecto a los migrantes, el documento señala que los defensores deben comprobar que la detención de las personas migrantes por incumplimiento de las leyes migratorias no se lleve a cabo con un fin punitivo y que, cuando sean detenidas por su sola situación migratoria irregular, se debe verificar que su privación de libertad no tenga lugar en centros penitenciarios.

Cuando estén detenidos los migrantes y extranjeros, los defensores deben impulsar medidas para facilitar el contacto con sus familias en el país de origen. También facilitar las relaciones y contactos con las autoridades consulares.

---

431. En el Decreto Ejecutivo 592, publicado en el Registro Oficial 355, de 5 de enero de 2011, el presidente de la República designó al Ministerio de Justicia, Derechos Humanos y Cultos como autoridad central para el conocimiento y aplicación de todos los convenios sobre materia de traslado de personas sentenciadas.
432. Ver la guía en: http://aidef.org/wp-content/uploads/2016/08/Gu_a_Regional_de_Atenci_n_a_PPL.pdf

La guía afirma que se debe promover la tramitación de las solicitudes de ejecución de las penas en los países de origen (traslados) y cuando la persona migrante privada de libertad no hable el idioma nacional del lugar de detención, los defensores deben gestionar la asistencia gratuita de un intérprete.

Respecto a los refugiados y solicitantes de asilo, la guía señala que los defensores gestionarán las medidas adecuadas para que la persona extranjera privada de libertad pueda solicitar ser reconocida como refugiada, pueda acceder a la información necesaria y a asesoramiento legal sobre su solicitud. En virtud de la aplicación del principio de no devolución, los defensores promoverán todos los medios necesarios para suspender cualquier procedimiento de expulsión o extradición al que la persona pudiera estar sujeta[433].

Como se puede observar, la guía es un excelente instructivo de actuación que plantea un estándar alto que no siempre se podrá cumplir por los escasos recursos con que cuenta la Defensoría Pública; no obstante, es importante considerar estas reglas para que pueda plantearse la defensa en términos adecuados.

7.7. El Salvador

Marco legal de la Defensa Pública

La Defensa Pública en El Salvador viene establecida en la Constitución de la República en el artículo 194, que enmarca las funciones del procurador general de la República, en donde se establece: "Dar asistencia legal a las personas de escasos recursos económicos y representarlas judicialmente en la defensa de su libertad individual".

Luego, en el artículo 3 de la Ley Orgánica de la Procuraduría General de la República (LOPGR), reformada en el año 2008, se establece la misión de la Procuraduría, señalando que "corresponde a la Procuraduría General de la República promover y atender con equidad de género la defensa de la familia, de las personas e intereses de los menores, incapaces y adultos mayores; conceder asistencia legal, atención psicosocial de carácter preventivo y servicios de mediación y conciliación; representar judicial y extrajudicialmente a las personas, especialmente de escasos recursos económicos en defensa de la libertad individual, de los derechos laborales, de familia y derechos reales y personales".

En virtud de ello, dicha procuraduría tiene funciones de defensa pública de las personas con escasos recursos en las áreas de familia, niñez y adolescencia, derecho laboral, derechos reales y personales, penal, derechos de la mujer —violencia intrafamiliar, de género, discriminación— y derecho administrativo.

433. El Protocolo puede verse en: http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1403783112-Guia%20Regional%20de%20Atencion%20a%20PPL_final.pdf

La Procuraduría General de la República posee una Unidad de Género Institucional, que brinda un apoyo transversal enfocado en género a las demás unidades y a la Procuraduría, así como en los programas y capacitación que lleve a cabo dicha procuraduría, con el objetivo de cumplir con el principio de igualdad y de no discriminación.

La defensa pública penal viene regulada en el artículo 33 de la LOPGR y su función es "ejercer la defensa técnica de la libertad individual a personas adultas y menores, a quienes se les atribuye el cometimiento de una infracción penal". La Unidad de Defensa Penal cuenta en todo el territorio del país con 17 procuradurías auxiliares y 257 profesionales del derecho, especialistas en la rama penal y leyes especiales afines, quienes a través de la defensa técnica velan por la igualdad de los procesados ante la ley, así como por el debido proceso, respeto y dignidad humana de sus representados.

Con respecto al seguimiento de la 100 Reglas de Brasilia, y referente al acceso a la justicia de personas migrantes y refugiadas, se mantiene un trato preferente conforme a los tres ejes mencionados a lo largo de este diagnóstico: 1) el derecho a la información, asistencia legal y defensa pública; 2) el derecho a un intérprete y traductor, y 3) el derecho a la asistencia consular. El *Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana*[434] destaca que se cuenta con disposiciones legales o administrativas para facilitar el ejercicio de acciones judiciales, así como el acceso a un intérprete o traductor —igualmente contemplado para población indígena, que podría ser también migrante en su doble condición— y con el apoyo de equipos multidisciplinares, para favorecer la comunicación.

Se facilita también la comunicación consular en caso de una detención migratoria, como lo dispone la Ley de Extranjería. En cuanto al proceso penal, si bien se facilita esta comunicación consular, no es una obligación del juez. En cuanto a la información jurídica o asesoría jurídica temprana a migrantes, no existe evidencia de que esto se realice.

Asimismo la Ley de Extranjería en su artículo 20 establece las llamadas *garantías procesales* o el debido proceso también en los procedimientos administrativos y establece, respecto a los extranjeros, las siguientes garantías:

- Acceso a la justicia y al debido proceso.
- Ser informado sobre las presuntas infracciones por las cuales se inicia un procedimiento migratorio, de conformidad a lo establecido en la presente ley e instrumentos internacionales vigentes en El Salvador, a efecto de que pueda ejercer su derecho de defensa.
- Que se les facilite la comunicación y la asistencia consular, en caso de procedimiento migratorio, salvo los casos de los solicitantes de la condición de refugio y asilo.

434. Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana. ILANUD, 2014.

La Defensoría no tiene una comisión especializada en migraciones. Sin embargo, atiende casos de migrantes con independencia de su estatuto migratorio regular o irregular, y en condiciones de igualdad con respecto a los nacionales. Defiende a los extranjeros no solo en calidad de imputados o detenidos, sino que también los atiende en caso de expulsión, y también les brinda asesoramiento en trámites administrativos. Poseen un sistema de ventanilla de información al migrante y también se asiste en zonas fronterizas[435]. Los funcionarios públicos, entre los cuales están los defensores públicos, cuentan con capacitación en esta materia[436].

El número de atenciones a personas migrantes y extranjeras realizadas por la Defensoría Pública para el año 2019 fue de 1.488, no teniéndose el desglose de datos desagregado por género, ni por materias ni por tipo de atención[437].

El 3 de marzo de 2020, se creó la Unidad de Desplazamiento Forzado Interno de la Procuraduría General de la República. Asimismo, se firmó un convenio con la ONG Consejo Noruego para los Refugiados, para garantizar los derechos de personas víctimas de desplazamiento forzado interno por violencia generalizada, con énfasis en la atención a la niñez y adolescencia[438]. Sin embargo, no abordamos en este estudio la situación de los desplazados internos, que si bien se da con frecuencia y ha ido en aumento en la región.

En cuanto a la defensa y atención jurídica a NNA migrantes, la Defensoría cuenta con la Procuraduría Adjunta de Familia, Niñez y Adolescencia, que vela por la protección de sus derechos. Debemos indicar que en esta unidad se brinda asistencia legal a niños y niñas emigrantes salvadoreños retornados. Como se indicará más adelante, El Salvador es un país emisor de migrantes fundamentalmente, y su población retornada también es muy alta, por lo que la niñez retornada necesita un soporte social, psicológico y jurídico importante, así como servicios de atención legal especial para ellos, que es una buena práctica que debemos reseñar[439].

Esta Procuraduría Adjunta brinda un servicio que permite asesorar y defender a la niñez sobre las vulneraciones de derechos que han podido sufrir antes, durante y postránsito migratorio y, con ello, también se trata de impedir que el NNA vuelva a emigrar, considerando los peligros y abusos de derechos a los que se puede enfrentar. Este programa se realiza en partenariado con la OIM y cuenta con un *Protocolo de protección y atención de niñez y adolescencia migrante salvadoreña*.

435. Ver cuestionario del Anexo 1.
436. *Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana.* ILANUD, 2014, p. 91.
437. *Idem.*
438. https://diario.elmundo.sv/procuraduria-y-consejo-noruego-quieren-garantizar-derechos-de-desplazados/
439. http://www.pgr.gob.sv/NNA/index.php/atencion

Asimismo, se cuenta con una página web diseñada con enfoque adaptado a la niñez, así como los materiales en forma de dibujos animados y cómics, con un enfoque de justicia adecuado a la niñez, lo que constituye un buena práctica a destacar y que cumple también con un abordaje regional de la cuestión de la migración de los NNA en Centroamérica[440]. El tema de la trata de los NNA también es abordado en estos materiales.

Cabe mencionar también el Plan de Atención a Niñez y Adolescencia Retornada y su Familia de 2016, en el que se cuenta con abogados a los que se les atribuye tanto funciones de orientación jurídica sobre sus derechos, deberes y asesoría migratoria, como la representación legal para interponer denuncias.

Si se tratara del caso de NNA migrantes o refugiados —no salvadoreños—, la Ley de Protección de la Niñez y de la Infancia de 2009 contempla la representación jurídica gratuita para niños en general, que les sería de plena aplicación, pues la norma no hace distinción de nacionalidad. Así lo dispone el artículo 50: "Las niñas, niños y adolescentes tienen el derecho a defenderse con todos los medios que la ley disponga, ante cualquier persona, entidad u organismo, sea este público o privado. Asimismo, tienen garantizada la protección administrativa y judicial, la cual implica la posibilidad de acudir ante las autoridades competentes, ya sea directamente o por medio de su madre, padre, representantes o responsables, conforme a las disposiciones de esta ley. Para el ejercicio de este derecho, el Estado debe garantizar la asistencia y la representación jurídica gratuitas a niñas, niños y adolescentes". Esto puede ser una buena práctica legislativa.

La Procuraduría no cuenta con un protocolo de actuación con respecto a la población migrante, aunque la considera vulnerable y, como hemos indicado, la atiende tanto en orientación, asesoramiento y representación jurídica en igualdad de condiciones que a una persona nacional. Si bien es cierto que la institución tiene una alta sensibilidad respecto a los derechos humanos de las personas migrantes —y su normativa así lo demuestra dentro de la región centroamericana—, por ser muy defensora de su población emigrante, se busca consolidar un sistema muy respetuoso con los derechos de los migrantes, que pueda servir en el futuro para garantizar unas migraciones ordenadas.

Normativa especial migratoria y prácticas de las Administraciones públicas involucradas

En El Salvador se aplican las siguientes leyes y reglamentos en materia de migraciones y de protección internacional:

- Decreto 299, Ley de Extranjería de 2019.
- Decreto 918, Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas de 2005.

440. http://www.pgr.gob.sv/NNA/index.php#nuestrosServicios

- Decreto 839, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia.
- Decreto 520, Ley Especial Integral para una Vida Libre de Violencia para las Mujeres.
- Decreto 645, Ley de Igualdad, Equidad y Erradicación de la Discriminación contra las Mujeres.
- Decreto 824, Ley Especial contra la Trata de Personas.

El Salvador está adherido a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 1967, así como a la Declaración de Cartagena de 1984, a la Declaración y al Plan de Acción de Brasil, que aplica los más altos estándares en materia de protección internacional. Hay que mencionar que El Salvador no aplica la definición de Cartagena, sin embargo, el género queda incorporado como motivo de persecución en su legislación sobre refugiados[441].

La institución principal que tiene competencia en migración es la Dirección de Atención a Migrantes (DAMI)[442], perteneciente al Ministerio de Justicia, y en materia de protección internacional es la Comisión para el Reconocimiento de la Condición de Refugiados de El Salvador (CODER).

Como buenas prácticas en materia de asilo y refugio hemos de destacar que su ley permite la posibilidad de que sea examinada una solicitud presentada de forma extemporánea después de los cinco días estipulados para ello, "la cual no será óbice para su admisión y posterior trámite" (artículo 22 de la Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas).

El hecho de entrar o de permanecer de forma irregular en el país puede provocar la aplicación de una multa o la expulsión de la persona extranjera irregular, pudiendo ser detenida de forma cautelar y a los fines de la expulsión en el Centro de Atención Integral para Personas Extranjeras Migrantes (CAIM). Esta medida de detención cautelar en el centro no se aplica a los migrantes de los países de Centroamérica, por ser beneficiarios de un trato especial, conforme lo dispone la legislación de extranjería. Los extranjeros detenidos tienen derecho a asistencia jurídica para el fin de audiencia jurídica y para cumplir con el debido proceso en fase administrativa. En el CAIM se gestiona el acceso a la atención consular, coordinando la asistencia de las entrevistas consulares para que los extranjeros sean identificados por un documento provisional, y reciban apoyo directo de sus respectivas embajadas y cónsul. Existe una clara política de retorno del migrante irregular y la detención lo es para esos fines; además, existen medidas alternativas a la detención en la nueva Ley de Extranjería, como presentación periódica ante la autoridad, aunque estas necesitan ser desarrolladas y ver en la práctica cómo resultan, pues la ley es de recién vigencia.

441. *Protección de refugiados en América Latina.* Buenas prácticas legislativas, 2. ACNUR. Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas.
442. DAMI: http://www.migracion.gob.sv/

En el caso de NNA migrantes, aunque no viene enunciada la no detención como tal en la legislación, en principio si son *no acompañados,* serán puestos a disposición de los servicios de protección de menores, no siendo por lo tanto detenidos; si viajan junto a sus familiares, sí pueden ser detenidos en el CAIM[443].

En materia de trata de personas, existe un *Protocolo de actuación para la detección, atención y combate de los delitos de trata de personas, tráfico ilegal de personas y delitos conexos* y una *Guía para la detección, identificación, atención inmediata de las víctimas de trata y tráfico*.

Datos y situación migratoria

El Salvador es un país principalmente emisor de migrantes. No obstante, por su situación geográfica y encontrándose en el gran corredor migrante hacia el norte del continente y en el Triángulo Norte, junto a Honduras y Guatemala, es considerado también país de tránsito de migrantes.

Por otro lado, El Salvador es junto con Colombia el país con el mayor número de desplazados internos[444], aunque, como ya abordamos al inicio de este diagnóstico, los desplazados internos no son objeto de este informe. Sin embargo, aludimos a ellos, porque realmente es demostrativo de las dificultades que atraviesa el país, en cuanto a poder otorgar la seguridad o protección suficiente a sus ciudadanos, en tanto en cuanto deben desplazarse o huir, sea dentro o fuera del país, por la inseguridad debido a las grandes tasas de violencia perpetrada por agentes no estatales, o las conocidas maras o pandillas.

Los migrantes salvadoreños también se unieron al fenómeno conocido de las *caravanas de migrantes*, y viajaron junto a migrantes de la región y originarios por gran parte del Triángulo Norte. Es emisor de emigración hacia Estados Unidos desde hace décadas, pero también lo es de refugiados y de migrantes mixtos, llegando a ser una de las nacionalidades que más generó solicitantes de protección internacional en Estados Unidos en los dos últimos años[445].

Actualmente debido a la situación y al endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos, y la puesta en marcha de la llamada *Remain in Mexico* (Quédate en México), una parte de los salvadoreños también han decidido quedarse en México, ya sea como migrantes o como solicitantes de protección internacional. Muchos son expulsados o retornados a El Salvador, aunque un gran porcentaje de estos retornados lo

443. Global Detention Project. Ficha país El Salvador: https://www.globaldetentionproject.org/countries/americas/el-salvador
444. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020,* OIM, 2019, p. 116.
445. *Ibidem,* p. 116.

vuelven a intentar. Por ello existen políticas públicas en la región para atender igualmente a esta población emigrante retornada.

El Salvador, junto a los demás países del Triángulo Norte, se vio en cierta medida forzado a firmar los acuerdos con Estados Unidos en el verano de 2019, declarando que este país es tercer país seguro, de modo que si alguien procedente de esta zona solicitara protección internacional en Estados Unidos, se vería rechazada automáticamente su solicitud.

En cuanto a la situación desatada por la crisis sanitaria de la COVID-19, y permaneciendo las fronteras cerradas y el confinamiento impuesto a la población, debemos indicar que el 18 de marzo, el Gobierno salvadoreño decidió que ya no recibirían más vuelos de deportados desde Estados Unidos y las fronteras con sus vecinos del Triángulo Norte permanecen cerradas[446]. Mientras que según las fuentes del Gobierno de El Salvador y el Departamento de Migraciones establecen que los vuelos de deportación se han reanudado con Estados Unidos durante el mes de abril. Por el momento no sabemos aún cómo afectará esta cuestión a la subregión y el impacto que tendrá sobre los movimientos forzados de personas. No obstante, el hecho de tener una crisis sanitaria no debe dar pábulo a los Gobiernos para no cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, y estos últimos días hemos visto cómo, por ejemplo, se imponían medidas muy duras que contravienen con el respeto a la más mínima dignidad humana en los centros penitenciarios de este país en aras de "proteger a la población del virus"[447]. Así se reportaba que los salvadoreños retornados de México o Estados Unidos fueron sometidos a duras cuarentenas en centros de recepción —hay nueve en total en el país[448]—. Los migrantes, al encontrarse a veces en tierra de nadie por no tener garantizados sus derechos por el mero hecho de su irregularidad, serán igualmente presos de estas restricciones de libertad y derechos, les azotará aún más por ser más vulnerables las disfunciones en el acceso a la sanidad, servicios sociales, subsidios, insumos básicos, etc.

También debemos indicar que es un país emisor de niñez migrante acompañada o no acompañada, como hemos recalcado anteriormente, existen programas de sensibilización adaptados a la niñez, con el objeto de evitar o poner en conocimiento la dura realidad a la que se enfrentarían en el caso de migrar, y también tienen programas para atender jurídicamente a los NNA retornados.

Debe destacarse que al ser país emisor de migrantes, más que receptor o de tránsito, tienen altas tasas de retornados, ya sean adultos o niños. Así para el año 2019, en total fueron 10.169, frente a 8.512 del año 2018, lo que supuso un incremento del 19,5% respecto del año anterior. Hubo 5.922 retornados de Estados Unidos, 4.122 de México

446. Ver: https://elfaro.net/es/202003/el_salvador/24147/El-Salvador-no-recibirá-deportados-hasta-nuevo-aviso.htm
447. Ver: https://www.nacion.com/el-mundo/interes-humano/bukele-declara-emergencia-en-carceles-por-repunte/6MCXPCDQPRGRTG3O56CHJXI33U/story/
448. Ver: https://www.ipsnoticias.net/2020/04/la-pandemia-incrementa-vulnerabilidad-migrantes-centroamericanos/

y 125 de otros países[449]. En cuanto a los datos de 2020 reportados por la OIM, tenemos para el primer trimestre, 5.962 retornados (80,9% hombres frente a 19,1% mujeres) de los cuales 503 eran menores (201 niñas y 302 niños)[450]. Entre las causas esgrimidas para emigrar lo fueron en este orden y, principalmente, por motivos económicos, la inseguridad, la reunificación familiar y por violencia intrafamiliar.

El Salvador es uno de los países con la tasa más alta de población encarcelada: 614 presos por 100.000 habitantes[451]. Según el informe de World Prison Brief[452] en 2019 había 38.114 personas encarceladas, de esta población tan solo un 1,4% era extranjera, una de las más bajas de la región. Según la Dirección General de Centros Penales del año 2019[453], la mayoría de estos presos extranjeros eran de Nicaragua, seguido de Guatemala y Honduras. Esta información contrasta con la situación migratoria del país, ya que la misma evidencia que El Salvador no es un país receptor de migración. No obstante, como ya identificábamos, esta población extranjera interna debe tener acceso a determinados derechos, tales como la asistencia consular en especial, y asegurar, en el caso preciso, el derecho a un intérprete. En cuanto al proceso penal, si bien se facilita esta comunicación consular no es una obligación del juez.

Finalmente hay que señalar que los programas puestos en marcha por la Procuraduría están en concordancia con los lineamientos establecidos en el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular, al "garantizar los derechos fundamentales, así como la atención y la protección, la seguridad y la dignidad de las personas a lo largo de todo el ciclo migratorio (origen, tránsito, destino y retorno), así como la Agenda 2030 en lo referente al objetivo 16, acciones que permitan el acceso a la justicia y protección de los ciudadanos.

En consecuencia, en este diagnóstico, debemos incidir en que la Defensoría Pública sí tiene capacidad para atender a la población migrante, pero a pesar de su voluntad, esa no es su realidad ni es la realidad del país de ser receptor o acogedor de migrantes, aunque sus leyes están preparadas y de forma avanzada en materia migratoria y de protección internacional cumpliendo con los estándares internacionales. Quizás en los puestos fronterizos donde se dé un mayor tránsito migratorio, esta preparación y predisposición podrían permitir tener dispositivos, tales como ventanillas informativas o unidades, con el fin de brindar un asesoramiento jurídico y de defensa para aquellos casos de migrantes que lo requieran e incluso llegar a identificar posibles perfiles de protección internacional. Igualmente se recomendaría que la Procuradoría General de la República brindara especial atención a la trata pudiendo participar u obteniendo el apoyo, por ejemplo, de la Unidad de Atención Especializada para las Mujeres (UAEM).

449. Estadísticas de retornados del Gobierno de EL Salvador: http://www.migracion.gob.sv/estadisticas/cifras-de-retornos-del-01-al-08-de-mayo-de-2019/
450. Estadísticas de retornados de El Salvador, OIM: https://mic.iom.int/webntmi/descargasoim/
451. Ver: https://www.bbc.com/mundo/noticias-internacional-44047889
452. World Prison Brief, Informe El Salvador. 2019. Ver: https://www.prisonstudies.org/country/el-salvador
453. Estadísticas, ver: http://www.dgcp.gob.sv/?p=4674

7.8. Honduras

Marco legal de la Defensa Pública y actividad

El mandato de la Defensa Pública Penal en Honduras viene establecido en el reglamento de la Defensa Pública, en cuyo artículo 4 establece que sus atribuciones consisten en brindar servicios de asesoría y representación jurídica, información, asistencia técnica legal y representación judicial a las personas de escasos recursos económicos. La Defensa Pública depende del Poder Judicial[454].

Las materias objeto de asistencia jurídica son las siguientes: constitucional (acción de tutela, amparo, *habeas corpus*); civil; familia; laboral; penal; violencia doméstica; niñez y adolescencia. La Defensa Pública cuenta con 271 defensores repartidos en 18 departamentos[455].

La Defensa Pública no brinda servicios en materia migratoria, ni de orientación jurídica ni de asesoramiento jurídico sobre su estatuto migratorio. La categoría migrantes, refugiados y extranjeros está subsumida en los servicios generales que presta la Defensa Pública; en ese sentido, la Defensa Pública atiende a personas migrantes/extranjeros, como al resto de los usuarios, en todos los centros policiales y juzgados respectivos.

Se brindan servicios a los migrantes en igualdad de condiciones que los nacionales y con independencia de que se encuentren en condición regular o irregular, considerando a esta población como vulnerable. En la Constitución de la República de Honduras de 1982 en su capítulo II, De los extranjeros, existe una disposición normativa que asegura el acceso a la justicia de las personas extranjeras en condiciones de igualdad respecto de los nacionales.

No hay ninguna estimación de personas migrantes atendidas en el último año por parte de la Defensoría Pública. Tampoco hay un porcentaje estimado de atenciones jurídicas de la Defensa Pública para personas migrantes respecto del total de personas atendidas por dicha defensa. Por ello desconocemos el impacto que esta población vulnerable pueda tener respecto a la Defensoría.

Tampoco las necesidades jurídicas de los migrantes están identificadas por parte de la Defensa Pública, pero sobre este punto concreto se debe a la circunstancia de que Honduras no es un país que acoge migrantes ni solicitantes de protección internacional. Afronta una situación totalmente distinta al ser un país, principalmente, emisor de migrantes y refugiados, por lo que las autoridades deben atender otras necesidades

454. Estructura orgánica del Poder Judicial. http://www.poderjudicial.gob.hn/institucional/organizacion/dependencias/defensa/Paginas/Estructura-Orgánica.aspx
455. Organización de la Defensa Pública. http://www.poderjudicial.gob.hn/institucional/organizacion/dependencias/defensa/Noticias/Documents/EstadisticasDP-2s2018.pdf

derivadas de esos flujos migratorios, que son propiamente la de atender a su población migrante retornada o expulsada.

Con respecto al seguimiento de las 100 Reglas de Brasilia, y referente al acceso a la justicia y en los tres ejes ya mencionados a lo largo de este diagnóstico: 1) el derecho a la información, asistencia legal y defensa pública; 2) el derecho a un intérprete y traductor, y 3) el derecho a la asistencia consular; según el *Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana*[456], se debe destacar que la población migrante es considerada de trato preferente y cuenta con disposiciones legales para facilitar el ejercicio de acciones judiciales. De igual modo, se facilita el acceso a un intérprete o traductor en el caso de privación de libertad[457] y en estos tipos de procesos: penal, procesos de familia y violencia doméstica. Se facilita asimismo la comunicación consular.

Hemos de subrayar que estos criterios no se aplican en el procedimiento sancionador de expulsión de extranjeros, que conlleva una detención, pues los mismos no vienen tipificados, no existiendo protocolo de actuación al respecto, ni las garantías procesales aparejadas.

Llegamos a la misma conclusión que la profesora Marisa Ramos Rollón[458], que establece, referente a la población migrante y refugiada, que "a pesar de ser un grupo en situación de especial vulnerabilidad, no hay ninguna medida específica en el Poder Judicial para favorecer su acceso a la justicia".

Si bien Honduras, al ser un país fundamentalmente emisor de migrantes, más que de acogida o receptor, lo es de tránsito de migrantes y de retornados (nacionales y no nacionales). Por ello, sería recomendable, dadas las cifras bajas de atención a población migrante, que se estableciera un protocolo o guía de asistencia al migrante desde el punto de vista de las necesidades de la región, con un enfoque de cooperación con las defensorías públicas de los países vecinos, con un especial enfoque también a la cuestión de los NNA migrantes no acompañados y a la población retornada.

Sería necesario también acciones de sensibilización sobre la migración en tránsito y también poder llegar a dar a conocer los servicios de la Defensoría Pública a esta población, para que puedan hacer uso de su derecho a acceder a la justicia. Sería interesante contar con las instituciones que ya se encuentran en los puntos fronterizos tanto con Nicaragua o con la frontera norte para establecer sinergias. Finalmente, sería preciso que la Defensoría pudiese asistir en las expulsiones de extranjeros que se

456. *Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana.* ILANUD, 2014.
457. RAMOS ROLLÓN, Marisa. *Diagnóstico de salida para la elaboración de lineamientos de política del Poder Judicial de Honduras para el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.* Doc. EUROsociAL+, abril, 2019, p. 54. (Pendiente de publicación).
458. *Idem*, p. 56.

encuentran detenidos en centros de detención de migrantes o en centros penitenciarios y tener acceso a ellos.

Normativa especial migratoria y prácticas de las Administraciones públicas involucradas

En Honduras se aplican las siguientes leyes y reglamentos en materia de migraciones y de protección internacional:

- Decreto Legislativo 208-2003, Ley de Migración y Extranjería.
- Reglamento del Decreto Legislativo 208-2003, Ley de Migración y Extranjería.
- Decreto 106-2013, Ley de Protección de los Hondureños Migrantes y sus Familiares.
- Decreto Ejecutivo PCM 063-2014, Creación del Instituto Nacional de Migración.
- Decreto 59-2012, Ley contra la Trata de Personas.
- Decreto 144-83, Código Penal.
- Decreto 33-2014, que declara la situación de la niñez migrante no acompañada y de las unidades familiares como una emergencia humanitaria.

Honduras está adherido a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 1967, así como a la Declaración de Cartagena de 1984. No aplica la definición de Cartagena, sin embargo, el género queda incorporado como motivo de persecución en su legislación sobre refugiados[459].

La institución principal en materia migratoria y protección internacional en Honduras es el Instituto Nacional de Migración, creado por decreto ejecutivo en 2014. El mismo tiene varias delegaciones en todo el territorio y también en zonas fronterizas.

Existen unos Centros de Atención al Migrante Irregular (CAMI), que normalmente albergan a migrantes irregulares que están en tránsito por el país. Tiene como objetivo incidir en las condiciones que afectan los derechos de las personas migrantes en tránsito a Centroamérica y México, con base en el fortalecimiento de las capacidades de los organismos públicos de derechos humanos y las organizaciones de la sociedad civil, así como la coordinación de acciones de protección, defensa y promoción de los derechos de las personas migrantes. En estos centros se ofrece la posibilidad de solicitar protección internacional a aquellas personas que lo necesiten. Se ha permitido a los nicaragüenses, u otras personas que ingresaron a Honduras con necesidades de protección, pero que no querían acogerse a la protección de Honduras, obtener una autorización de permanencia temporal, por un periodo de 90 días, prorrogable por 30 días más, durante el cual se le brinda orientación legal y atención médica[460].

459. *Protección de refugiados en América Latina*. Buenas prácticas legislativas, 2. ACNUR, Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas.
460. *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones.* MIRPS, 2019, cap. 4.

La detención de migrantes está prevista legalmente a los efectos de la expulsión y los extranjeros pueden estar custodiados en centros especiales de atención. No existen alternativas a la detención y, por regla general, en función de lo establecido en la ley, la duración de la detención puede durar hasta 90 días[461]. No quedan garantizadas las salvaguardias procesales, porque la ley no las prevé explícitamente, tales como el derecho a ser informado de las razones de la detención, el derecho a asistencia legal, el derecho a recurrir, el derecho a un intérprete/traductor y el derecho a asistencia consular. Esto supone una grave merma al derecho de defensa y, por ende, al derecho de acceso a la justicia. En cuanto a los extranjeros privados de libertad en centros penitenciarios, también pueden ser sancionados con la expulsión, con los mismos agravios expuestos.

En cuanto a la NNA migrantes no acompañados, no se aplica el principio de no detención por condición migratoria. Los NNA quedan detenidos mientras se realiza el procedimiento de determinación de la edad. Si las pruebas llegan al resultado de la minoría de edad, en ese caso se procede a remitirlos a los servicios de protección de menores.

Datos y situación migratoria

Honduras es un país principalmente emisor de migrantes, al igual que sus vecinos del llamado Triángulo Norte. También es considerado país de tránsito de migrantes que provienen en su gran mayoría de Nicaragua, Colombia, República Dominicana y Cuba. Y, no menos desdeñable, también lo es de retornados[462].

En Honduras se originó el fenómeno conocido de las *caravanas de migrantes*. En octubre de 2018 partió la primera caravana de San Pedro Sula, rumbo a Estados Unidos. Viajaron miles de personas en la misma, a la que se fueron uniendo a lo largo de la ruta migrantes de otros países, en su gran mayoría del Triángulo Norte. Las caravanas no han dejado de producirse desde que se originó la primera, aunque la última fue registrada en enero de 2020. Por el momento, y dadas las circunstancias nuevas en la que nos encontramos a causa de la crisis sanitaria por la pandemia de la COVID-19, no se han vuelto a producir, aunque sigue existiendo un "goteo" en el tránsito de migrantes.

Honduras es un país emisor de emigración hacia Estados Unidos desde hace décadas, pero también es emisor de refugiados y de migrantes mixtos, llegando a ser una de las nacionalidades que más genera solicitantes de protección internacional, tanto en Estados Unidos como en México en estos dos últimos años[463]. Actualmente, por la situación y el endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos y la puesta en marcha de la llamada política de *Remain in Mexico* (Quédate en México), ya mencionada, parte de los llegados a México deciden quedarse en este país, ya sea como migrantes

461. Global Detention Project. Ficha país Honduras.
462. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020.* OIM, 2019, p. 116.
463. *Ibidem, loc. cit.*

o como solicitantes de protección internacional. Muchos son expulsados a Honduras. Lo mismo sucede con los migrantes originarios de los demás países del Triángulo Norte, lo que genera un problema propio de esta región. Existen políticas públicas encaminadas fundamentalmente a atender a esta población emigrante retornada.

Asimismo, los Gobiernos de Honduras y Estados Unidos firmaron un acuerdo en septiembre de 2019 sobre el tercer país seguro, de modo que si alguien procedente de esta zona solicitara protección internacional en Estados Unidos, se vería rechazada automáticamente su solicitud. Con relación a los efectos de ese acuerdo, se desconocen aún, y las tasas de retornados no han disminuido.

En cuanto a la situación desatada por la crisis sanitaria de la COVID-19, y permaneciendo todas las fronteras cerradas[464], debemos indicar que los vuelos de deportación han seguido realizándose desde Estados Unidos, incluso después de decretado ese cierre de fronteras[465]. Por el momento no sabemos cómo afectará esta cuestión y el impacto que tendrá sobre los movimientos forzados o flujos mixtos de personas, aunque ciertamente los ha reducido; no obstante, el impacto económico y social de la pandemia puede desatar consecuencias imprevistas en esta región provocando nuevos desplazamiento de personas.

Hay que subrayar que a pesar de tener diseñadas estrategias y normativas para ofrecer protección internacional en el país a los refugiados que lo necesiten, tan solo se han recibido 94 solicitudes en 2018 y 99 en 2019, que son cifras muy bajas. Se concedieron 40 autorizaciones de permanencia temporal[466]. Esto viene a demostrar que realmente las personas migrantes transitan por el país y no tienen vocación de permanecer. Por ello no existen estructuras de acogida diseñadas a tal efecto.

En cuanto a la población migrante retornada hondureña, las cifras permanecen altas. El *Boletín de Migraciones Internacionales,* Honduras aporta las siguientes cifras para el año 2019: se contabilizaron 109.185 personas retornadas a Honduras provenientes de distintos países del mundo, especialmente de México, el país de donde más retornos se registraron con un total de 64.649 personas, que representa el 59,21% del total de retornados en 2019. El segundo país que registró la mayor cantidad de retornados es de EE. UU., de donde retornaron 40.984 personas, el 37,53% del total de retornados, y el restante 3,26% retornó de Centroamérica y otros países del mundo. México registra el mayor número de deportaciones de hondureños, puesto que este país es ruta de tránsito obligatoria hacia Estados Unidos, y ha sido a lo largo de las últimas dos décadas el principal país de destino de la población migrante hondureña, seguido de España.

---

464. Ver: https://www.elperiodico.com/es/internacional/20200317/coronavirus-honduras-cierra-fronteras-estado-excepcion-7892802

465. Ver: https://www.efe.com/efe/usa/inmigracion/repatrian-a-113-ciudadanos-desde-honduras-en-aviones-usados-deportaciones/50000098-4216729

466. *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones.* MIRPS, 2019, cap. 4.

Si desagregamos los datos por género, igualmente como en otros países del Triángulo Norte, las mujeres son retornadas en menor proporción que los hombres. A modo de ejemplo, con respecto a las deportaciones desde Estados Unidos, durante mayo se contabilizó la mayor cifra de hombres deportados con un total de 5.200, en cuanto a las mujeres hondureñas deportadas desde este mismo país del norte, el número mayor se registró en octubre con 657 casos.

También Honduras enfrenta similar problema que el resto de países de la región con respecto a los NNA migrantes retornados. A la fecha suman 24.040 casos para el año 2019.

Es relevante señalar el programa que permite referenciar los posibles perfiles de refugiados hondureños retornados, identificados en Estados Unidos y México, para que al ser retornados fueran tomados a cargo del Estado y brindarles un sistema de protección en Honduras, articulando alternativas de protección con las oficinas de protección en los Centros de Atención al Migrante Retornado (CAMR). Se han llegado a identificar y asistir 660 casos.

Igualmente se da en Honduras la problemática de las personas desplazadas internamente a causa de las altas tasas de violencia, pero no abordaremos la temática como ya establecimos en este diagnóstico para países que presentan la misma situación.

Con respecto a la población extranjera en centros penitenciarios en Honduras, la tasa es muy baja, tan solo representa un 1,3%[467]. Ya hemos advertido en el primer epígrafe las deficiencias sistémicas para el acceso a la justicia de esta población y, además, se suma que el sistema penitenciario hondureño es muy precario, como señalan varios informes de la CIDH y en el *Diagnóstico de salida para la elaboración de lineamientos de política del Poder Judicial de Honduras para el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad*. Existen importantes carencias tanto en términos de información como de asesoría o defensa, de modo que estas insuficiencias del sistema pueden afectar aún más a las personas migrantes al ser vulnerables.

En consecuencia, en este diagnóstico, debemos incidir en que la Defensoría Pública no tiene establecido ningún mecanismo para atender a la población migrante. Lo viene haciendo en la defensa penal y otras materias donde asiste al migrante como si fuera nacional, pero sin tener un área especial de atención. En Honduras, donde se dan estos grandes flujos de tránsito y de retornos, se podría recomendar tener un modelo o guía regional con protocolos de actuación en materia migratoria que permitieran una colaboración estrecha entre las defensorías que enfrentan el mismo problema. En este aspecto, sería además recomendable que de algún modo la Defensoría pueda actuar en diversos procedimientos, como sería en retornos, en los de determinación de minoría,

467. World Prison Brief, Honduras: https://www.prisonstudies.org/country/honduras

en los de protección internacional donde el asesoramiento previo y acompañamiento de abogado/a en la entrevista son fundamentales. Sobre este último, sería interesante cubrir estas áreas jurídicas específicas con defensores en zonas fronterizas, interconectando así con otras instituciones nacionales o internacionales que ya se encuentran sobre el terrero.

7.9. Guatemala

Marco legal de la Defensa Pública

El mandato de la Defensa Pública Penal en Guatemala está regulado en la Constitución Política de la República en el artículo 12 que estipula: "Derecho de Defensa: la defensa de la persona y sus derechos son inviolables. Nadie podrá ser condenado ni privado de sus derechos sin haber sido citado, oído y vencido en proceso legal ante juez o tribunal competente y preestablecido".

El Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) es el encargado de brindar los servicios de defensa legal gratuita en el ramo penal, además de asistir a las mujeres víctimas de violencia y sus familiares. Los defensores públicos ejercen su cometido brindando información, representación y asistencia técnica al usuario, y deben ejercer la defensa técnica conforme a los derechos y garantías del debido proceso.

Estas son las personas en condición vulnerable que atienden: personas adultas sujetas a procesos penales, niñez y adolescentes en conflicto con la ley penal, población indígena (a través de las defensorías étnicas), atención de casos con enfoque de género, asistencia jurídica gratuita a víctimas de violencia y en temas de familia, y ahora también desde 2018 a la población migrante.

El IDPP cuenta con 36 sedes a nivel nacional, 22 departamentales y 14 municipales, más 15 defensorías indígenas.

Se brindan servicios a los migrantes en igualdad de condiciones que los nacionales y con independencia de que se encuentren en condición regular o irregular, considerando a esta población como vulnerable y teniendo una línea especial de trabajo o atención recién creada en 2018. De modo que se estrenó en el IDPP, la Coordinación Nacional de Derechos Humanos y en ella, la Sección de Atención al Migrante.

Hemos de aclarar que no se presta atención administrativa ni de asesoramiento jurídico sobre su estatuto migratorio, ni tampoco en caso de expulsiones, sino tan solo con respecto a la defensa penal: orientación jurídica y defensa penal en juicio, así como en derecho constitucional, tales como acciones de tutela, amparos y *habeas corpus*.

El número de asistencias a personas migrantes y extranjeras realizadas por la Defensoría Pública para el año 2019 fue de 132, siendo diez atenciones brindadas a mujeres migrantes[468].

Los defensores reciben capacitación en materia de derechos humanos y tienen un alto conocimiento de derecho indígena[469], no reciben capacitación sobre derecho de extranjería y protección internacional tanto nacional como internacional.

El IDPP cuenta con una Unidad de G*énero*, que provee con enfoque transversal de género todas las actividades, políticas y acciones de los defensores y personal que trabajan en la institución. Esta coordinación vela por que las estrategias de defensa se apliquen con enfoque de género. La implementación de la estrategia de género se lleva a cabo a través del defensor y de un equipo multidisciplinar, y si fuera necesario con el apoyo de otros especialistas.

El acceso a la justicia y el debido proceso está también garantizado para el caso de los NNA no acompañados o separados de sus familias, así queda establecido en el Código de Migración y también tienen garantizada la asistencia consular. Más adelante, se detalla de forma pormenorizada esta normativa en beneficio de este colectivo vulnerable dentro del colectivo de personas migrantes.

Con respecto al seguimiento de la 100 Reglas de Brasilia, y referente al acceso a la justicia y en los tres ejes ya mencionados a lo largo de este diagnóstico: 1) el derecho a la información, asistencia legal y defensa pública; 2) el derecho a un intérprete y traductor, y 3) el derecho a la asistencia consular; según el *Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana*[470], destacaría con respecto al acceso a la justicia de la población migrante, que es considerada de trato preferente y cuenta con disposiciones legales para facilitar el ejercicio de acciones judiciales; también se facilita el acceso a un intérprete o traductor, sobre este extremo hay que decir que el Poder Judicial cuenta con intérpretes de lenguas indígenas. Se facilita asimismo la comunicación consular.

Sin embargo, denotamos la falta de un sistema de información jurídica temprana que permita a un migrante o refugiado conocer cuáles son sus derechos y los procedimientos administrativos migratorios existentes una vez ingrese al país.

Si bien Guatemala, como explicaremos más adelante, al ser país emisor de migrantes, más que de acogida o receptor, también lo es de tránsito de migrantes y de retornados (nacionales y no nacionales). Por ello, aunque no quiere decir que esta tendencia no

468. Datos procedentes del cuestionario.
469. *Memoria de labores 2018*. IDPP.
470. *Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana*. ILANUD, 2014.

cambie en el futuro, sería recomendable, y dadas las cifras bajas de atención a población migrante, que se estableciera un protocolo o guía de asistencia a migrante desde el punto de vista de las necesidades de esta subregión, y con un enfoque de cooperación con las defensorías públicas de los países vecinos, con un especial enfoque también a la cuestión de los NNA migrantes no acompañados y a la población retornada no nacional, y sobre todo estableciendo sistemas de información jurídica temprana que permitan detectar, entre otros, por ejemplo, necesidades de protección internacional.

Normativa especial migratoria y prácticas de las Administraciones públicas involucradas

En Guatemala se aplican las siguientes leyes y reglamentos en materia de migraciones y de protección internacional:

- Decreto 95-98, Ley de Migración y su reglamento de desarrollo.
- Decreto 44-2016, Código de Migración.
- Acuerdo gubernativo 83-2017 (Migración).
- Acuerdo de Autoridad Migratoria Nacional 02-2018.
- Manual regional de procedimientos migratorios de la visa única centroamericana CA-4.
- Decreto 9-2009, Ley contra la Violencia Sexual, Explotación y Trata de Personas.
- Decreto 1613, Ley de Nacionalidad.
- Acuerdo Gubernativo 383-2001, Reglamento para la Protección y Determinación del Estado de Refugiado en el Territorio del Estado de Guatemala.

Guatemala está adherido a la Convención de Ginebra de 1951 y a su Protocolo de 1967, así como a la Declaración de Cartagena de 1984. No aplica la definición de Cartagena, sin embargo el género queda incorporado como motivo de persecución en su legislación sobre refugiados[471].

Las instituciones principales en materia migratoria en Guatemala quedan incardinadas dentro de la Autoridad Nacional Migratoria, creada por el Acuerdo 02.2018, la cual tiene a su cargo la formulación, creación y supervisión de la política migratoria y la seguridad en materia de migración, y son:

- La Comisión Nacional para Refugiados.
- Instituto Guatemalteco de Migración.
- Consejo de Atención y Protección.

471. *Protección de refugiados en América Latina.* Buenas prácticas legislativas, 2. ACNUR, Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas.

Debemos destacar que la normativa en materia de migraciones es muy avanzada. Todo viene recogido en el Código de Migración de 2016, en el cual se contemplan todos los procedimientos relacionados con las migraciones (ya sea la extranjera o la propia y la protección internacional).

Existe en Centroamérica una única visa para los países de Guatemala, Nicaragua, El Salvador y Honduras. Aunque no se necesita ningún otro documento nada más que el DNI, esta visa única permite circular libremente por esa región.

Igualmente tienen visados por razones humanitarias, llamando la atención por ser muy progresista en la materia el que se da "para repatriación de restos de familiares muertos en Guatemala". Existe todo un procedimiento para los migrantes desaparecidos en esta normativa.

La población migrante retornada también es causa de tratamiento político y normativo especial, al igual que ocurre en El Salvador, pero en este caso también se contempla a los retornados migrantes no solo a los nacionales. De hecho existen centros de recepción denominados centros de abrigo y de cuidado temporal y en ellos se les ofrece información sobre los programas de asistencia existentes[472].

La detención de migrantes no está prevista en el Código de Migración, tan solo en el penal y como es obvio no se regula aquí, sin embargo, hemos de mencionar que ya existía ese vacío legal con la normativa anterior. Por ello, desconocemos si realmente existe o no la posibilidad de la detención con los fines de una expulsión y la determinación de los derechos y garantías procesales inherentes que conlleva tales como el derecho a recurrir, el derecho a un intérprete/traductor y el derecho a asistencia consular. En el caso de la niñez migrante no acompañada, queda prohibida su detención, así lo establece expresamente el Código de Migración en su artículo 173.

Asimismo cabe resaltar todo el elenco de derechos o protocolo normativo establecido en este Código (artículos 169 en adelante) a favor de la niñez migrante no acompañada o separada de su familia que sigue los más altos estándares internacionales y en todo momento son guiados por el principio del interés superior del niño. En el artículo 170 se recogen todos los principios, y por uno de ellos, el principio de legalidad y debido proceso, queda garantizado el acceso a la justicia de la niñez migrante: "Toda decisión que se tome sobre el estatus de los niños, niñas y adolescentes, en especial los no acompañados y separados, debe ser en pleno respeto del derecho de defensa y debido proceso". También tienen acceso a la asistencia consular.

Además, prevé un sistema de cuidados, primero a favor de un familiar, luego a favor de un acogimiento familiar y en última instancia otros sistemas de alojamiento de carácter

472. *Migration Initiatives 2020 - Central America, North America and the Caribbean.* OIM.

abierto. Asimismo, se prevé que al hacer la evaluación del menor se pueda detectar de forma temprana si el menor es susceptible de ser beneficiario de protección internacional para referirlo al organismo competente para ello.

Datos y situación migratoria

Guatemala es un país principalmente emisor de migrantes, al igual que sus vecinos del llamado Triángulo Norte. No obstante, por su situación geográfica y encontrándose en el gran corredor migrante hacia el norte del continente, entre Honduras y México, es considerado también país de tránsito de migrantes, pero no menos desdeñable, también lo es de retornados[473].

Los migrantes de Guatemala se unieron al fenómeno conocido de las *caravanas de migrantes* y viajaron junto a otros migrantes de la región y originarios en gran parte del Triángulo Norte. Pero Guatemala también fue país de tránsito de dichas caravanas. Es emisor de emigración hacia Estados Unidos desde hace décadas, pero también es emisor de refugiados y de migrantes mixtos, llegando a ser una de las nacionalidades que más genera solicitantes de protección internacional tanto en Estados Unidos como en México en estos dos últimos años[474]. Actualmente por la situación y el endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos y la puesta en marcha de la llamada política de *Remain in Mexico* (Quédate en México), parte de los llegados a México deciden quedarse en este país, ya sea como migrantes o como solicitantes de protección internacional. Muchos son expulsados o retornados a Guatemala, esto ocurre de forma similar en todo el Triángulo Norte. Es por ello que existen políticas públicas encaminadas a atender igualmente a esta población emigrante retornada. Pero no solo son retornados los nacionales, sino que de igual forma se retornan por vía terrestre desde México a personas procedentes de Nicaragua y demás países del Triángulo Norte.

Guatemala fue el primer país del Triángulo Norte que se vio coaccionado por Estados Unidos a firmar los acuerdos en julio de 2019, declarando que este país es tercer país seguro, de modo que si alguien procedente de esta zona solicitara protección internacional en Estados Unidos, se vería rechazada automáticamente su solicitud.

En cuanto a la situación desatada por la crisis sanitaria de la COVID-19, y permaneciendo las fronteras cerradas y el confinamiento impuesto a la población, debemos indicar que los vuelos de deportación han seguido realizándose desde Estados Unidos, y en cuanto a los ingresos por vía terrestre, igualmente hasta la fecha de cierre del siguiente informe. Se desató una polémica porque algunos migrantes fueron retornados en vuelos de deportación desde Estados Unidos a Guatemala estando infectados por el virus, sin haber sido sometidos a ningún tipo de test[475]. En la frontera con México, a pesar de

473. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020.* OIM, 2019, p. 116.
474. *Ibidem.*
475. Ver: https://www.ipsnoticias.net/2020/04/la-pandemia-incrementa-vulnerabilidad-migrantes-centroamericanos/

estar oficialmente cerrada, se conoce que los ingresos de migrantes de Guatemala a México han seguido su curso, aunque en menor medida que antes de la pandemia[476]. De todos modos, el Gobierno establece que las salidas del país vía terrestre no están restringidas.

Hay que destacar que al ser país emisor de migrantes, tiene unas tasas muy altas de retornados, ya sean de adultos o niños. Así, para el año 2019 en total fueron 105.277 personas retornadas (frente a 94.306 del año 2018), lo que supuso un incremento del 11,6% respecto del año anterior. Un 51,9% (54.599) fueron migrantes retornados de Estados Unidos y un 48,1% (50.678) de México[477]. Lo cual es reflejo también del endurecimiento de las políticas migratorias de México. Debemos indicar que se incrementaron de forma exponencial los retornos de niñez migrante desde Estados Unidos, pasando a ser de 2018 a 2019 un 430,6%. Otro dato a tener en cuenta, en clave de género: para el Triángulo Norte la tasa de retornados hombres siempre es más elevada con respecto a la de mujeres, así tenemos que de cada 7,7 personas retornadas de Estados Unidos, 1 es mujer, y de México, cada 3,9 personas, hay 1 mujer.

En cuanto a los datos de 2020 reportados por el Gobierno de Guatemala hasta mayo de 2020, tenemos 12.399 retornados por vía aérea y 10.168 por vía terrestre[478], pero a los retornados por vía terrestres hay que añadirle los que pertenecen a otra nacionalidad, así hay que sumar los retornados salvadoreños (1.529), hondureños (7.202) y nicaragüenses (242); en total todos suman 19.141 migrantes del Triángulo Norte y Nicaragua.

Entre las causas esgrimidas para emigrar lo fueron, y son las mismas que en todo el Triángulo Norte: por motivos económicos, la inseguridad, la reunificación familiar, y violencia intrafamiliar. También el cambio climático puede estar afectando a determinadas zonas rurales y las sequías o malas cosechas arrojarían a personas a tener que huir de las tierras, pero este motivo se contaría como económico a pesar de no serlo.

Además debemos indicar que es un país emisor y receptor de niñez migrante acompañada o no acompañada, en este sentido y como ya hemos recalcado anteriormente existe una serie de derechos y el propio protocolo establecido en el Código de Migración.

Con respecto a la población extranjera encarcelada, al igual que ocurre en otros países de la región, la tasa es baja, representando tan solo un 3,2% de la población penitenciaria[479]. Este dato casa con la situación migratoria descrita. Como ya vaticinábamos anteriormente con respecto al cumplimiento de determinadas garantías, tan importante como puede ser la comunicación consular y el derecho a un intérprete para el caso de

476. Ver: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52129088
477. Estadísticas sobre retornados, Guatemala, OIM: https://mic.iom.int/webntmi/descargasoim/
478. Estadísticas del Gobierno de Guatemala, Instituto Guatemalteco de Migración: https://igm.gob.gt/estadisticas/
479. World Brief Report. Guatemala: https://www.prisonstudies.org/country/guatemala

los extranjeros presos, en la Ley de Régimen Penitenciario se establece en su artículo 20 este derecho de forma expresa: "en el caso de los extranjeros también podrán mantener comunicación con los representantes diplomáticos y/o consulares de sus respectivos países. El sistema penitenciario deberá favorecer las condiciones para el ejercicio de este derecho".

En consecuencia, en este diagnóstico, debemos incidir en que la Defensoría Pública puede atender a la población migrante y de hecho lo viene haciendo en la defensa penal, pero quizás en este país en cuestión, donde se dan estos grandes flujos de tránsito, de ida y vuelta, se podría recomendar tener un modelo o guía regional con protocolos de actuación en materia migratoria que permitieran una colaboración estrecha entre las defensorías que enfrentan el mismo problema. En este aspecto sería además recomendable que la Defensoría pudiese actuar en diversos procedimientos administrativos migratorios.

7.10. México

Marco legal de la Defensa Pública y actividad

En México tenemos que distinguir entre dos instituciones que se encargan de la defensa pública, una a nivel federal y otra a nivel estatal. En primer lugar, analizaremos la Defensoría Pública Federal, pues es quien tiene competencia en materia migratoria, aunque no por ello dejaremos de analizar la segunda institución encargada de la defensa pública gratuita a nivel estatal, ya que esta, aunque no asuma la competencia, sí brinda determinados servicios de defensa jurídica también a la población migrante.

El Instituto Federal de Defensoría Pública (IFDP) es una institución histórica que lleva regulada desde el año 1922, y hoy en día se regula en la Ley Federal de Defensoría Pública de 1998 (con su última reforma de 1 de mayo de 2019), que es la que crea el instituto como órgano del Poder Judicial de la Federación. Esta ley regula la prestación del servicio de defensoría pública en asuntos del fuero federal, garantiza el derecho a la defensa en materia penal (servicio brindado por defensores y defensoras), el acceso a la justicia mediante la orientación, asesoría y representación jurídica en las materias administrativa, fiscal, mercantil y civil —solo en algunos casos— (servicio brindado por asesores y asesoras).

Esta función es reconocida en el artículo 20.B) 8° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al establecer que toda persona imputada "tendrá derecho a una defensa adecuada por abogado, al cual elegirá libremente incluso desde el momento de su detención. Si no quiere o no puede nombrar un abogado, después de haber sido requerido para hacerlo, el juez le designará un defensor público. También tendrá derecho a que su defensor comparezca en todos los actos del proceso y este

tendrá obligación de hacerlo cuantas veces se le requiera". De este artículo se infiere la representación en el resto de materias, en seguimiento de lo establecido por la Corte Interamericana, en cuanto al debido proceso y debidas garantías que se aplica también a esos órdenes[480].

Como principio de la defensa pública federal está la gratuidad de los servicios, tanto de orientación, asesoría y representación legal de las personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad, destacando de entre ellas, las personas adultas mayores, con discapacidad, mujeres, NNA, personas pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas y afrodescendientes, solicitantes de protección internacional, migrantes y, en general, a quienes por razones sociales y económicas no pueden contratar los servicios de un abogado particular.

Como ya se indicó, el IFDP tiene competencia, a parte de la defensa penal, en materia fiscal, mercantil y administrativa, en la cual se abordan los temas de migración y refugio. Sobre esta última competencia, el IFDP brinda asesoría jurídica especializada y representación gratuita a personas en movilidad y sujetas a protección internacional, es decir, a migrantes en tránsito, destino y retorno, así como a aquellos solicitantes de protección internacional. Esta competencia en materia migratoria lleva existiendo en el seno del IFDP desde octubre de 2016, cuando se creó el Programa de Asesoría Jurídica Gratuita a Migrantes y Repatriados[481], contando en su inicio con diez asesores jurídicos especializados, para hacer frente a la necesidad de atender a esta población altamente vulnerable con el objetivo de hacerlo con pleno respeto a los derechos humanos. Actualmente, en una fase más avanzada, este ha pasado a denominarse Programa de Atención a Personas en Movilidad y Sujetas a Protección Internacional, que está a cargo de la Secretaría T*écnica de* Igualdad y Atención a Grupos Vulnerables, que se encarga a su vez de los siguientes colectivos: indígenas, LGTBI, personas con discapacidad, NNA y personas adultas mayores.

Todos los programas son implementados y ejecutados con transversalidad de género. Cabe destacar lo que el propio IFDP establece en su informe 2018-2019 que "la materia de asesoría jurídica a migrantes es de especial interés para el instituto por las implicaciones que en términos de vulneración a los derechos humanos conlleva, comúnmente, el tránsito en territorio nacional de personas en el contexto de la movilidad humana, procedentes principalmente de países de Centroamérica, Sudamérica y el Caribe".

El IFDP cuenta con 24 asesores jurídicos especializados en movilidad y protección internacional, ubicados mayormente en las fronteras sur y norte del país, como son:

480. CORTE IDH. Opinión Consultiva OC-11/90, de 10 de agosto de 1990, Excepciones al agotamiento de los recursos internos (arts. 46.1, 46.2.a y 46.2.b, Convención Americana sobre Derechos Humanos), párrs. 24 y 28.
481. Plan de Atención a Personas en Movilidad y Sujetas a Protección Internacional. Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública Federal, Secretaría Técnica de Igualdad y Atención a Grupos Vulnerables, 14 de junio 2019.

Agua Prieta, Campeche, Ciudad Juárez, Ciudad Acuña, Ciudad de México, Coatzacoalcos, Guadalajara, Matamoros (2), Mexicali (2), Nogales, Puebla, Salina Cruz, San Luis Potosí, Los Mochis, Tabasco, Tijuana, Tapachula y Zacatecas.

Dada la magnitud de los flujos migratorios, sean de origen, tránsito, destino y retorno, el IFDP tiene planeado contratar a diez asesores[482], con la idea de llegar a ampliarlo hasta 60 repartidos por todo el país. También se establecerá en breve un asesor en Monterrey y otro en San Bartolomé de las Casas. Once asesores tienen especialidad en repatriación y otros tres en protección internacional.

Aparte de estos asesores jurídicos, existen 180 abogados que defienden otros casos, pero que pueden también atender si les llegara un asunto migratorio y se pueden apoyar en sus auxiliares administrativos (que son aproximadamente 400 en todo el país).

Los asesores jurídicos han recibido una capacitación especial en esta materia y, para ello, han contado con el apoyo y colaboración de ACNUR, así como de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y de la Clínica Jurídica de la Universidad Iberoamericana (IBERO), y de otras organizaciones de la sociedad civil, como el Instituto para las Mujeres en la Migración (IMUMI). Es interesante destacar el trabajo desarrollado con el IMUMI, pues tienen previsto remitir los casos al IFDP e incluso colitigar con la Unidad de Litigio Estratégico. Además, el IMUMI apoya a la Defensoría aportando su conocimiento sobre el enfoque especial que requieren las mujeres migrantes.

Existe una colaboración estrecha con los llamados *aliados estratégicos,* que sirve para apoyar y recabar la información necesaria para atender a sus usuarios. Se ha creado un grupo de trabajo con ellos, sobre todo para conocer las herramientas y recursos existentes y crear sinergias; entre ellos se encuentran ACNUR[483], el CICR, la OIM, Médicos sin Fronteras, el IMUMI, entre otros.

En cuanto a las funciones de los asesores jurídicos, estas se centran en brindar a las personas migrantes, refugiadas y repatriadas orientación —canalizando las personas a otras instituciones cuando sea necesario—, asesoría jurídica y representación jurídica, con el objetivo de que reciban la información debida sobre sus derechos y orientación sobre las opciones que tienen de regularizar su situación administrativa al llegar al país, así como sobre la solicitud de refugio que se tramita ante la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

482. Acuerdo de la Junta Directiva del Instituto Federal de Defensoría Pública, relativo a la fusión de las especializaciones en migrantes y repatriados para crear la denominada Asesoría Especializada en Personas en Movilidad y Sujetas a Protección Internacional, así como al aumento del número de asesores jurídicos que formarán parte de la misma, 25 de junio de 2019.

483. Ver: https://www.acnur.org/es-mx/noticias/press/2019/5/5cdd8e674/personas-solicitantes-de-asilo-contaran-con-apoyo-de-la-defensoria-publica.html

El 2 de marzo de 2020, unos días antes de nuestra visita a ambas instituciones, el IFDP y la COMAR firmaron un convenio para que los asesores puedan realizar acompañamientos legales a solicitantes de asilo, lo cual es de subrayar, pues supone un gran avance en cuanto a que los solicitantes de protección van a tener representación jurídica en la primera fase del procedimiento o lo que se denomina comúnmente en la Unión Europea la primera instancia.

En caso de denegación de la solicitud de refugio por la COMAR, el equipo de asesoría del IFDP puede representar a las personas migrantes e interponer recursos ante la autoridad administrativa y también ante la judicial, recursos de revisión y juicios de amparo o nulidad.

Los asesores del IFDP pueden asistir, a petición de parte, a migrantes detenidos en las estaciones migratorias. El acceso a las estaciones migratorias ha venido siendo un asunto controvertido en México, pues no se dejaba acceder a los defensores ni abogados. Las tres estaciones migratorias más importantes del país son las de Ciudad de México, Tapachula (Chiapas) y Acayucan (Veracruz). En las estaciones de San Luis Potosí y Puebla no se detectaron estos problemas.

La causa de denegación de visitas o asistencia por parte de las autoridades a cargo reside en esgrimir que los defensores no tenían representación procesal para litigar o asesorar, lo que es un problema *clásico* o barrera de no acceso a la justicia, utilizada con frecuencia en otros países. Otro problema que suscita esta prohibición de acceso es cuando los NNA migrantes no acompañados se encuentran en dichas estaciones y la Defensoría no es avisada, por lo que no pueden ser representados legalmente ni tener acceso por ende a la asistencia jurídica. Por ello, a través de la Unidad de Litigio Estratégico, se decidió interponer un amparo para poder acceder a las estaciones y cumplir con el objetivo de defender a los migrantes detenidos. Subrayamos esta acción como una buena práctica y en lineamiento con los objetivos de derechos humanos de los migrantes, que tan solo deben ser detenidos como medida de último recurso y siempre cumpliendo con las prerrogativas legales.

Otra función del IFDP a destacar, debido a la situación de México con respecto a sus propios emigrantes en Estados Unidos, es que existen muchos ciudadanos mexicanos deportados de EE. UU., por lo que el IFDP también proporciona orientación y asesoría a las personas en situación de retorno.

Si bien existe población migrante indígena, aún no llegó ningún caso al IFDP, pese a que tienen competencia y capacidad para poder hacerlo; este punto debería tenerse en cuenta de cara al futuro, para poder llegar con más facilidad a estas personas o tener más accesibilidad a esta población, ya que tiene un plus de vulnerabilidad y, quizás, como se ha evidenciado en informes de diversos organismos, el acceso a la información presenta más barreras, pudiendo ser una de ellas la idiomática. Así, por ejemplo,

en una muestra de esta población indígena no hispanohablante encuestada, un 40% decía no haber sido asistida por intérprete o traductor, y el 77% decía no haber entendido los motivos de su detención[484].

Debe añadirse que los asesores jurídicos también brindan sus servicios de forma adaptada a la niñez migrante, teniendo un contacto estrecho con el Sistema Nacional de Protección de Niñas, Niños y Adolescentes (SIPINNA). Asimismo, el personal del IFDP puede tener funciones de representante especial de niñas y niños, cuando así es requerido por un juez o cuando piden ser reconocidos con ese carácter, por encontrarse la niña o niño desprotegido.

La asistencia jurídica a la niñez involucrada en procesos migratorios es un garantía procesal establecida por las recomendaciones de la Corte IDH, Opinión Consultiva OC-21/14 de 19 de agosto, que señaló que "el Tribunal considera que los Estados tienen la obligación de garantizar a toda niña o niño involucrado en un proceso migratorio la asistencia jurídica a través del ofrecimiento de servicios estatales gratuitos de representación legal". De igual modo, en la Observación General Conjunta 4 (2017) del Comité de Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares y 23 (2017) del Comité de los Derechos del Niño sobre las obligaciones de los Estados relativas a los derechos humanos de los niños en el contexto de la migración internacional en los países de origen, tránsito, destino y retorno 17.f) y j). El propio IFDP pide obtener más capacitación en esta materia.

En cuanto a las estadísticas de la atención brindada por el IFDP a la población migrante en México para el año 2019, reproducimos en la siguiente tabla los datos alcanzados provenientes de nuestro cuestionario:

N.° total de personas atendidas	Asesoría: 3.661 personas extranjeras de las cuales 3.216 son migrantes irregulares Defensa penal tradicional: 236 personas extranjeras Penal acusatorio: 1.134 personas extranjeras
N.° de mujeres atendidas	Asesoría: 1.558 Defensa penal tradicional: 19
N.° de hombres atendidos	Asesoría: 2.073 Defensa penal tradicional: 217 Penal acusatorio: no se cuenta con el dato
N.° de niños, niñas y adolescentes atendidos	236

Según el Plan de Atención a Personas en Movilidad y Sujetas a Protección Internacional, las delegaciones de Oaxaca, Tabasco, Chiapas, Tamaulipas, Jalisco y Ciudad de México

484. *El acceso a la justicia de personas indígenas privadas de libertad en Chiapas y Oaxaca.* México. ASILEGAL, 2017, pp. 57-72.

son quienes más carga de trabajo tienen respecto a la atención de migrantes. Según las estadísticas facilitadas por el IFDP para el año 2019, también se debe añadir a esta lista Sonora, donde se brindaron 690 asistencias en diversas áreas jurídicas a extranjeros. Entre las nacionalidades de los migrantes más atendidas fue, en primer lugar, la hondureña, venezolana, seguida de la guatemalteca y la salvadoreña.

El IFDP no cuenta con un protocolo de actuación en sentido estricto, pero sí dispone de un plan de trabajo bien establecido[485] y buena organización al respecto, que cubren muchas áreas del derecho migratorio y de protección internacional, contándose incluso con capacidad para adaptarse a nuevas necesidades que planteen los beneficiarios de la justicia gratuita. También es de subrayar la faceta proactiva del Programa de Atención a Personas en Movilidad y Sujetas a Protección Internacional, al promover que determinadas cuestiones sean litigadas de forma estratégica a través de la Unidad de Litigio Estratégico. Su principal objetivo es que las personas cuenten con acceso a la justicia, que todos los procedimientos sean tipificados y con ajuste al debido proceso legal y con pleno respeto a los derechos humanos.

De otro lado, las defensorías públicas estatales son el otro eslabón de la Defensa Pública mexicana, establecida y organizada en cada estado de México. Entre sus funciones está la de proporcionar orientación jurídica y defensa en aquellas materias que no sean de competencia federal; aunque dependerá de la organización en cada estado. Tienen competencia en el ámbito constitucional, penal, civil, familiar, mercantil, de amparo y de justicia para adolescentes en cualquier etapa del procedimiento legal aplicable.

Las distintas defensorías, un total de 32, están agrupadas bajo la Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales de la República Mexicana (ANADEPE), según sus estatutos.

Entre sus funciones no cuentan con llevar asuntos ni asesoramiento en el área migratoria, ya que no tienen atribuida esta competencia, aunque sí la tienen en otras áreas de derecho administrativo. En principio no cuentan con ninguna comisión especializada en esa materia, ni protocolo de actuación, ni plan de trabajo. Los asesores no son especialistas en esa materia ni han recibido capacitación sobre la misma.

Según se desprende de la misión efectuada en el terreno en el marco de este diagnóstico, en entrevistas realizadas a los directores de las Defensorías de Nueva León, Ciudad de México, Tabasco y Chiapas, los defensores asesoran y representan a migrantes, en materias jurídicas distintas a la de extranjería, sobre todo en los estados fronterizos o de paso de migrantes. Se aprecia la necesidad de contar con un protocolo o guía de actuación transversal, para atender a estos colectivos.

485. Plan de Atención a Personas en Movilidad y Sujetas a Protección Internacional. Dirección General del Instituto Federal de Defensoría Pública Federal, Secretaría Técnica de Igualdad y Atención a Grupos Vulnerables, 14 de junio de 2019.

La Defensoría atiende a los migrantes en igualdad de condiciones respecto a los nacionales, ya que la categoría de migrante entra dentro del colectivo *vulnerable*. No existe diferenciación sobre el estatuto migratorio regular o irregular de una persona a la hora de defenderle, sin embargo, sí existen obstáculos cuando han de interactuar con otras instituciones.

Se pudo evidenciar que los migrantes no acuden con más frecuencia a las defensorías por miedo a represalias; en este aspecto, se debería trabajar a nivel interinstitucional para poner barreras *cortafuegos*, de modo que los migrantes irregulares puedan acudir a los servicios jurídicos sin miedo a que, como consecuencia de su estatuto irregular, puedan ser puestos a disposición de las autoridades migratorias del estado. Por ejemplo, en el estado de Nuevo León, la población migrante atendida por la Defensoría representaría tan solo un 1%[486]. Este dato puede variar en función de los estados y de si se trata de un estado fronterizo o no; en Chiapas se atiende una media de unas 40 personas mensuales. No tenemos más datos sobre este extremo en otros estados.

Como buena práctica se ha de destacar en Tabasco que, cuando un detenido originario de países de los cuales han huido, como por ejemplo Honduras, El Salvador o Guatemala, por motivos de temor por su vida, amenazas graves, malos tratos o torturas, y que los mismos estén en riesgo de persecución en el caso de ser deportados, lo refieren a la institución correspondiente para que puedan solicitar protección internacional. Es decir, que de forma transversal, al prestar la asistencia jurídica o asesoramiento temprano sobre otras cuestiones de derecho, pueden detectar necesidades de protección internacional.

Como oportunidad cabe destacar que las defensorías estatales entrevistadas quisieran poder interactuar más en esta materia, que los asesores que deban atender a población migrante cuenten con una capacitación en esta materia y poder intercambiar experiencias con otras entidades y mayor colaboración con el IFDP. Además, se propuso como acción positiva lanzar una campaña de sensibilización para el acceso a los servicios de la Defensoría.

Normativa especial migratoria y prácticas de las Administraciones públicas involucradas

En México se aplican las siguientes leyes y reglamentos en materia de migraciones y de protección internacional:

- Ley de Migración de 2011 (y reglamento de la Ley de Migración).
- Ley sobre Refugiados, Protección Complementaria y Asilo Político de 2011 (última reforma 2014) (y su reglamento).

486. Cuestionario en Anexo 1.

- Ley General para Prevenir, Sancionar y Erradicar los Delitos en Materia de Trata de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas de estos Delitos y su Reglamento.
- Ley de Nacionalidad de 1998 (última reforma 2012) (y su reglamento).
- Normas para el funcionamiento de las estaciones migratorias de 2009.
- Lineamientos para trámites y procedimientos migratorios de 2012.

Las dos instituciones principales que tienen competencias en migración y asilo son el Instituto Nacional de Migración (INM) y la Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR).

El sistema de asilo configurado en México es uno de los más avanzados de la región junto al de Costa Rica, por lo que es de destacar sus esfuerzos en este aspecto, al adaptar los procedimientos a la realidad que vive México. También hay que decir que México junto a Brasil son los únicos países en aplicar la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 y la definición más amplia de refugiado para ampliar a aquellos casos que no reúnen los requisitos más estrictos de la Convención de Ginebra de 1951[487]. En México se ha venido aplicando a los solicitantes de Venezuela, teniendo sus solicitudes una tasa del 99% de reconocimiento en el año 2019[488]. Esto representa una muy buena práctica para dar salida a la situación de la crisis humanitaria venezolana en la región.

Actualmente está en fase de implementación en los meses venideros el poder aplicar la definición de Cartagena a refugiados que provengan de Honduras y El Salvador que hayan huido por motivos de violencia generalizada o por otras circunstancias que hayan alterado gravemente el orden público. No aplica para los solicitantes procedentes de Nicaragua[489], aunque para este último caso han canalizado casi toda la migración venezolana como refugiada.

La Ley sobre Refugiados y Protección Complementaria toma en consideración a las personas más vulnerables dispensándoles una mayor protección asistencial o de acogida, al igual que sucede dentro de la normativa del SECA (Sistema Europeo Común de Asilo), de modo que su artículo 20 establece que: "Durante el procedimiento, la Secretaría tomará las medidas necesarias para garantizar el otorgamiento de asistencia institucional a los solicitantes que requieran atención especial, así como mujeres embarazadas, niñas, niños y adolescentes, personas adultas mayores, con discapacidad, enfermos crónicos, víctimas de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, de abuso sexual y violencia de género, de trata de personas o a cualquier otra persona que pudiese encontrarse en situación de vulnerabilidad de conformidad con las disposiciones jurídicas que resulten aplicables en cada materia". Además, en este artículo se toma en consideración la dimensión de género en el propio procedimiento

487. SELEE, Andrew y Jessica BOLTER. *Op. cit.*
488. Datos ofrecidos por la COMAR en entrevista realizada el 9 de marzo de 2020.
489. SELEE, Andrew y Jessica BOLTER. *Op. cit.*, p. 29.

administrativo; otros artículos de la ley se refieren a esta cuestión igualmente tales como los artículos 23, 42 y 54.

Aparte de los motivos de la Convención de Ginebra, y la definición de Cartagena, también aplican como motivo para conceder protección las persecuciones por motivos de género, lo que viene reconocido en el artículo 13 de la Ley sobre Refugiados. Es destacable este avance en la legislación que señala el género como motivo separado, pues "el legislador introduce un *plus* con relación a los motivos de la Convención de 1951". Por ello ha sido calificada esta práctica legislativa como buena práctica por ACNUR[490].

Otra buena práctica a destacar con respecto a la niñez refugiada, se cuenta con un *Protocolo de evaluación inicial para la identificación de indicios de necesidades de protección internacional en niñas, niños y adolescentes no acompañados o separados* (2016), y el mismo se viene aplicando a nivel local, estatal y federal. Este protocolo elaborado por la SEGOB, la COMAR, ACNUR y UNICEF tiene como objetivo lograr la identificación efectiva de indicios de necesidad de protección internacional, de modo que es una herramienta para los funcionarios que entran en contacto, al realizar entrevistas, con NNA migrantes no acompañados o separados de sus familias y luego, en el caso de detectar los indicios de protección, poderlos referir a la COMAR. Trata de dar pautas para que la información jurídica brindada a los niños sea adaptada a la niñez, edad, género, cultura, etnia y lengua. De modo que se siguen los estándares jurídicos internacionales establecidos en la Opinión Consultiva 14/21 de la Corte IDH, la Observación General 6 del Comité de Derechos del Niño, las Directrices sobre Protección y Cuidado de Niños de ACNUR.

Asimismo, en 2019, se presentó un nuevo *Protocolo de atención para niñez migrante no acompañada. Modelo de cuidados alternativos para niñas, niños y adolescentes migrantes, solicitantes de asilo y refugiados en México*. Con este modelo se trata de identificar los perfiles de forma rápida de los NNA no acompañados que se encuentren en estaciones migratorias o preestancia, y que puedan acceder a un alojamiento adecuado, de modo que es determinante para evitar la detención de los niños, niñas y adolescentes no acompañados y para integrarlos de forma efectiva.

A cargo de realizar la valoración del interés superior del niño, estarán las procuradurías de protección apoyadas por un equipo multidisciplinar: abogado del sistema de infancia, representante legal, psicólogo y un trabajador social. Se está igualmente trabajando desde la COMAR e INM para brindar un representante legal en el sistema de ruta de atención a la niñez. Todo ello se encuentra recogido en la Ruta de Protección Integral de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Situación de Migración, adoptada a mediados de 2019, elaborada por el grupo de trabajo de la Comisión de Protección

490. *Protección de refugiados en América Latina.* Buenas prácticas legislativas, 2. ACNUR, Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas.

Integral de Niñas, Niños y Adolescentes Migrantes y Solicitantes de la Condición de Refugiado en el marco del SIPINNA, en el que también se encuentran trabajando representantes del INM y de la COMAR[491].

Como ya habíamos comentado anteriormente, la COMAR quiere implementar una estrategia de acompañamiento legal con abogado para solicitar asilo, que si bien no es preceptivo ir representado de un abogado, siempre es recomendable que él o la solicitante reciba asesoramiento previo o temprano y que vaya acompañado de un abogado a la entrevista, para lo cual se ha previsto firmar convenios con varias instituciones para brindar ese servicio. Las instituciones que participarán en este proyecto son el IFDP, Asylum Access México, Universidad La Salle y la firma de abogados Holland & Knight (pro bono)[492]. Muchas de estas organizaciones ya trabajaban en el asesoramiento jurídico y el acceso a la justicia de los refugiados desde 2015.

Otro logro de la política migratoria o de protección es el establecimiento de la Clave Única de Registro de Población (CURP), que es un número de identificación para migrantes y solicitantes de asilo, es de carácter temporal con duración de 180 o 365 días, según el tipo de estancia que se haya solicitado. Con la CURP se permite acceder a determinados derechos y servicios públicos[493].

Con respecto a las personas que se encuentran detenidas en las estaciones migratorias y que desean solicitar protección o son detectadas como posibles beneficiarias de protección, existe el Programa de Alternativas a las Estaciones Migratorias. El INM, COMAR y ACNUR colaboran para que estas personas que se encuentran sujetas a procedimiento administrativo migratorio, que no cuentan con una condición de estancia regular y que solicitan protección ante la COMAR, continúen su procedimiento alojados en albergues de la sociedad civil; además se les brinda la condición de estancia temporal[494].

La COMAR tiene su oficina central en la Ciudad de México y cuenta con tres representaciones en los siguientes estados: Tapachula, Chiapas; Acayucan, Veracruz, y Tenosique, Tabasco. En el resto del país se puede solicitar la condición de refugiado en cualquier delegación, subdelegación u oficina del INM, incluyendo estaciones migratorias y aeropuertos internacionales[495].

Para responder al incremento de solicitudes, desde julio de 2019, la COMAR cuenta con presencia y con el apoyo de ACNUR en tres ciudades más: Tijuana (Baja California), Monterrey (Nuevo León) y Saltillo (Coahuila). El hecho de poder estar presente no solo

491. Ver: https://www.gob.mx/segob/prensa/trabajara-gobierno-de-mexico-en-la-proteccion-de-ninas-ninos-y-adolescentes-en-situacion-de-migracion-202470
492. Entrevista mantenida con la COMAR a 9 de marzo de 2020.
493. Ver: https://www.gob.mx/segob/renapo/acciones-y-programas/preguntas-frecuentes-sobre-la-clave-unica-de-registro-de-poblacion-temporal-para-extranjeros
494. *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones.* MIRPS, 2019, cap. 5.
495. *Ibidem.*

en la capital, de tener descentralizada su Administración y estar en puntos estratégicos de entrada o salida de refugiados es de suma importancia para poder brindar un servicio más cercano y poder identificar los perfiles necesitados de protección con mucha mayor eficacia, además de facilitar la información y los trámites administrativos a las personas necesitadas de protección, sin que suponga un mayor obstáculo por la lejanía de los servicios públicos y por los costes que tal desplazamiento les pueda acarrear.

Finalmente, con respecto al sistema de asilo mexicano, hay que decir que las tasas de reconocimiento, ya sea de estatuto de refugiado o de protección complementaria (PC), son muy altas en comparación con otros sistemas nacionales de la región o con respecto a los sistemas de algunos países europeos. A modo de ejemplo, tenemos las siguientes tasas de reconocimiento:

2019/2020	Estatuto de refugiado + PC
Honduras	74/81%
Venezuela	99/98%
El Salvador	66/81%

Con respecto a la asistencia jurídica a migrantes, prevé la Ley de Migración en su artículo 70 que: "Todo migrante tiene derecho a ser asistido o representado legalmente por la persona que designe durante el procedimiento administrativo migratorio. El Instituto podrá celebrar los convenios de colaboración que se requieran y establecerá facilidades para que las organizaciones de la sociedad civil ofrezcan servicios de asesoría y representación legal a los migrantes en situación migratoria irregular a quienes se les haya iniciado un procedimiento administrativo migratorio".

Este artículo es de igual aplicación a la niñez migrante, recogido en la siguiente normativa: Ley General de Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes (LGDNNA) con su última reforma de 2019 que establece, en su artículo 92, las garantías de debido proceso que se deberán aplicar en los procesos migratorios que involucran a NNA, entre las que se encuentra: "El derecho a ser asistido por un abogado y a comunicarse libremente con él".

En cuanto a las personas que se encuentran varadas en la frontera con Estados Unidos o en tránsito por el país, existen los Grupos Beta de Protección a Migrantes[496], que pertenecen al INM. Vienen amparados por la Ley de Migración en su artículo 71 y se encargan de la asistencia humanitaria, de auxiliar a los migrantes y proporcionarles alimentos y albergue. Tienen establecida una cooperación interinstitucional entre el Gobierno federal y local, atendiendo a los migrantes con independencia de su condición regular o irregular. Existen en nueve estados del país: Baja California, Sonora, Chihuahua, Coahuila, Tamaulipas, Veracruz, Tabasco, Chiapas y Oaxaca (zonas fronterizas). Cabe

496. Ver: https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion-a-migrantes

subrayar que a su vez realizan asesoramiento legal, canalizando las quejas y denuncias de los migrantes ante la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (CNDH), cuando se hayan vulnerado sus derechos y ante el Ministerio Público, cuando sean víctimas o testigos de conductas delictivas o ante las instancias competentes en materia de fiscalización de los funcionarios públicos. Por otro lado, también informan u orientan sobre los derechos que le amparan en el territorio nacional en caso de abusos.

Otra cuestión particular a subrayar, y no es una práctica ampliamente usada, para el caso de existir un procedimiento penal con víctima, a esta última se le proporciona por las autoridades migratorias la condición de estancia por razones humanitarias. Este tipo de autorización permite trabajar.

Con respecto a las caravanas de migrantes que se iniciaron en el último trimestre de 2018, siendo más numerosas en el periodo 2019-2020, hay que señalar que el INM brindó información durante el tránsito a las personas migrantes o refugiadas[497]. La mayoría de ellas procedían de los países del Triángulo Norte y de Nicaragua. Se les proporcionó a las personas que transitaron por México una tarjeta de visitante por razones humanitarias, que les permite regularizar la situación migratoria por razones humanitarias, con el objetivo de permanecer en el país. Este documento les permite transitar por el país y obtener a su vez la CURP temporal para extranjeros.

Datos y situación migratoria

México es un país con grandes particularidades y complejidades migratorias. Se trata de un país emisor, de tránsito y receptor de grandes flujos migratorios, además de tener también desplazados internos. Gran parte del siglo XX ha sido país emisor, pero en los diez últimos años esta situación ha cambiado. Tiene una posición geoestratégica migratoria, lo que se ha venido a denominar de *superpotencia migratoria* [498], pues al tener frontera con Estados Unidos, ejerce o recibe presiones para ejercer de "guardián de frontera del norte", al igual que ocurre en otras regiones del mundo, donde los países fronterizos con otras potencias económicas y al ser paso de migrantes, le convierte en socios-barreras, como el caso de Turquía y la Unión Europea. También México es uno de los mayores emisores de migrantes del mundo, pues según el último *Informe sobre las migraciones en el mundo* de la OIM[499], cuenta con 11,8 millones de emigrantes y ocupa el segundo puesto detrás de la India.

Al encontrarse entre Estados Unidos y los países del Triángulo Norte —Guatemala, Honduras y El Salvador—, recibe gran parte de los migrantes de estos países que huyen por diversas razones o motivos mixtos, y que en principio se dirigen hacia Estados Unidos. Sin embargo, la última tendencia muestra que parte de los migrantes que

497. Entrevista mantenida con el INM a 9 de marzo de 2020.
498. Ver: https://elpais.com/elpais/2016/04/25/opinion/1461600847_532902.html?id_externo_rsoc=TW_CC
499. *Informe sobre las migraciones en el mundo 2020.* OIM, 2019, p. 103.

pasan por México deciden en última instancia quedarse allí o tenían pensado que ese sería su país de destino[500]. Las razones de salida o huida de los países del Triángulo Norte son variadas, pudiendo ser mixtas, es decir, motivos de persecución mezclados con motivos económicos y medioambientales. Entre ellas, la más destacada es la violencia extrema que se padece en estos países, mezclada con altas tasas de pobreza.

México no solamente recibe una migración que va de sur a norte, ni solamente de estos países. También ha sido receptor de la huida de nicaragüenses, por las circunstancias políticas del país, así como las derivadas de la crisis migratoria de Venezuela. También recibe a extranjeros procedentes de la región caribeña, Haití y Cuba. Se sospecha que el acceso al territorio de estas personas se ha realizado por vía marítima en el golfo de México, ya que las mismas han sido identificadas en Quintana Roo y Yucatán, pero no existe plena evidencia de su modo de llegada[501].

También tiene presencia de migrantes de Asia y África. La mayoría de estas personas perseguían llegar a Estados Unidos, pero como se explicará más adelante, el endurecimiento de la política migratoria del país vecino ha impactado sobre la de México. La presencia de cubanos, que siempre han tenido la mano tendida de Estados Unidos, se debe al cambio drástico de la política de acogida de refugiados cubanos instaurada en Estados Unidos en 2017.

A esto hay que añadir el fenómeno de las *caravanas de migrantes,* que han pasado por su territorio en estos dos últimos años, con rumbo a Estados Unidos, y que buena parte de sus integrantes se han tenido que quedar en territorio mexicano ante la imposibilidad de cruzar la frontera a causa del endurecimiento de las políticas y también por el impacto de la puesta en marcha desde enero de 2019 de la llamada política del *Remain in Mexico* (Migrant Protection Protocols - MPP), por la Administración de Trump, que imposibilita el acceso al territorio (de Estados Unidos) y, por ende, al procedimiento[502], y la devolución de cualquier persona que lo intente. Esta medida consiste en que las personas que desean solicitar asilo en Estados Unidos deben permanecer en México hasta que se les conceda tal condición.

El efecto inmediato de esto es que miles de personas se han quedado atrapadas en territorio mexicano a la espera de respuesta de las autoridades estadounidenses, siendo procedimientos lentos en resolverse y con tan solo un 1% de tasa de reconocimiento. Por esta razón, las personas migrantes o refugiadas que *esperan* tienen dos opciones ante un rechazo de su solicitud: decidir quedarse en México regularizando su situación o retornar a su país de origen; estos últimos son los menos, y lo harían

500. *Nuevos rostros, mismas dinámicas. Procesos migratorios en México*. REDODEM, Informe 2018, diciembre de 2019, p. 8.
501. *Rutas. Estudios sobre movilidad y migración internacional* es un proyecto editorial de investigación y análisis del Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Secretaría de Gobernación, 2020, p. 14.
502. *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones.* MIRPS, 2019.

normalmente a través de programas de retorno coordinados por organismo internacionales tales como la OIM.

El hecho de que las personas se queden atrapadas en ciudades fronterizas, que no están preparadas para acogerlas y cuyos servicios municipales se ven desbordados, y la irregularidad administrativa en la que se encuentran, les pone en una posición muy vulnerable con respecto al acceso a determinados servicios públicos o derechos y, además, son también blanco de la política de retorno de México. Si bien se ha puesto de manifiesto los programas existentes y la voluntad de los organismos públicos implicados en estos procesos de aumentar sus plantillas y servicios para poder brindar información y asesoramiento a estas personas, lo cierto es que hay que añadir otro problema con respecto a este acceso al asesoramiento jurídico, y es que estas personas que quieren ingresar a Estados Unidos y que han solicitado asilo en ese país, pero manteniéndose en México, tienen una falta clara de asesoramiento jurídico en cuanto a los procedimientos estadounidenses, pues las autoridades mexicanas no están obligadas ni capacitadas para hacerlo, ya que no se trata de su jurisdicción. En consecuencia, no tienen acceso a un sistema de asesoramiento jurídico gratuito, y si quieren tener representación legal, tendrá que ser a sus propias expensas. Esta falta de asesoramiento, asistencia jurídica y representación legal está siendo suplida por la sociedad civil, de modo que ONG estadounidenses en partenariado con otras mexicanas están brindado este servicio a los migrantes "retenidos".

Todo ello ha tenido un impacto considerable sobre el sistema de asilo nacional, provocando unos altos porcentajes de solicitudes de protección internacional que han aumentado de forma exponencial en estos últimos años, y también en el sistema migratorio nacional, así como en la capacidad de acogida.

En los tres últimos años si tomamos las estadísticas de la COMAR[503], la nacionalidad hondureña sigue siendo la primera en el *ranking* por varios años, seguida en el año 2019 por solicitantes de El Salvador, Cuba, Venezuela y Haití. También hay que destacar que se encuentran solicitantes procedentes del continente africano, así en el décimo puesto encontramos a nacionales de Camerún. El total de personas que pidieron protección en México en el año 2019 ascendió a 70.609, casi más del doble de las que lo hicieron en 2018: 29.630 personas. Mientras que en lo que va de año 2020 (hasta abril de 2020) ya llegan a 18.230.

Este año, debido a la crisis sanitaria de la COVID-19, de momento se está a la espera de ver cómo se desarrollan los movimientos o flujos migratorios parados o retenidos por el cierre de fronteras, aunque todo hace presagiar que los migrantes o refugiados que huyen de sus países de origen buscarán rutas alternativas y quizás algunas más peligrosas,

503. Estadísticas de la COMAR a abril de 2020: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/550490/ABRIL_2020___4-mayo-2020_.pdf

para poder seguir alcanzando los países de destino. Aunque la frontera con Estados Unidos permanece cerrada, en la frontera con Guatemala se siguen registrando cruces de migrantes a través del Río Suchiate (frontera sur).

En abril el flujo de entradas de migrantes era de cien personas al día[504]. La COMAR ha mantenido su actividad al haber sido declarado por el Gobierno que es un servicio esencial, contrariamente a lo que se ha hecho en otros países, ya sean de la región o de Europa. Por ello, se han seguido recibiendo y tramitando solicitudes de protección internacional en estos últimos meses a la fecha en que se cierra este diagnóstico, habiendo sido señalado por el propio ACNUR como buena práctica[505]. De hecho, tal práctica ha sido recomendada por parte de la Comisión Europea a sus países miembros[506].

Sin embargo, si observamos las estadísticas proporcionadas por la propia COMAR para el mes de abril, sí existe un descenso remarcable con respecto a los tres meses anteriores, donde las solicitudes rondaban en promedio las 5.500, mientras que en abril tan solo lo hicieron 949 (en abril de 2019 hubo 5.690). Por ello es obvio que la crisis sanitaria está influyendo de momento en la tendencia registrada. Esta evaluación es imprecisa en este instante, dada la incertidumbre mundial, por lo que habrá que analizar la situación pasado unos meses, para saber si realmente estas cifras se corresponden con la realidad en el sentido de que, quizás al estar *congelados* parte de los servicios públicos y privados, es difícil saber el alcance real sobre la población migrante y sobre todo sobre la irregular, ya que esta situación puede provocar una brecha aún mayor en el acceso a determinados derechos de modo que se conviertan en cuasi inaccesibles para los migrantes.

Debemos mencionar un fenómeno reciente en la historia migratoria de este país, tales como son las *caravanas de migrantes*[507]. Este tipo de migración a menor escala ya existía desde hacía años, personas que se desplazaban en pequeños grupos y siendo los migrantes o refugiados procedentes de los mismos países, en su mayoría del Triángulo Norte. Sin embargo, un desplazamiento de personas en las dimensiones que se dieron desde octubre de 2018 hasta principios de 2020 no se conocía hasta ahora. La caravana de octubre de 2018 llegó a estar conformada por unas 7.000 personas, según estimaciones de Naciones Unidas.

La OIM registró unas cinco caravanas en total en el 2018. La primera se originó en Honduras y las personas se iban sumando por el camino, transitando por varios países hasta llegar a Estados Unidos. En 2019 también se sumaron otras nacionalidades como

504. Ver: https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-52129088
505. Ver: https://www.gob.mx/comar/articulos/boletin-no-129-2020?idiom=es
506. Comunicación de la Comisión COVID-19, 17 de abril de 2020, al establecer unas directrices sobre la aplicación de las disposiciones pertinentes de la UE en materia de procedimientos de asilo y retorno y de reasentamiento: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020XC0417(07)&from=ES
507. IOM. *Las caravanas migrantes explicadas.* https://rosanjose.iom.int/SITE/es/blog/las-caravanas-migrantes-explicadas

los cubanos. Estos movimientos mixtos desde el norte de Centroamérica dieron lugar a un endurecimiento de las políticas migratorias de Estados Unidos, forzando la adopción de una serie de acuerdos con Guatemala en primer lugar (julio de 2019) y, luego, con El Salvador y Honduras (septiembre de 2019)[508]. Los acuerdos consisten en declarar a esos países como *tercer país seguro*, de modo que esa declaración hace inviable a esas personas solicitar protección internacional en Estados Unidos.

En la práctica no se sabe aún cómo funcionan esos acuerdos porque realmente no han llegado a ejecutarse, pero sí provocan un impacto claro en los flujos migratorios en México, pues gran parte de las personas se han quedado varadas en este país y México aplica también una política de deportación estricta. En cuanto a declarar a esos países seguros es una falacia, ya que la mayoría de las personas que salen huyendo lo son por motivos de la violencia grave derivada de las maras o pandillas, así como del crimen organizado[509] que se padece en esa región y por las inestabilidades políticas y la grave crisis económica.

Otra problemática añadida al contexto migratorio, no solo de México ya que esa tendencia se da igualmente en otras regiones del mundo, es la llegada intensiva de NNA migrantes no acompañados al territorio. En el año 2019, llegaron 51.999 (30.542 niños y 21.547 niñas), mientras que en el 2018 fueron 31.717[510]. Por lo que este fenómeno también ha estado al alza. Las razones sociológicas no serán analizadas aquí, tan solo mencionar que esta niñez migrante proviene, principalmente, de los mismos países que la población adulta, y huyen debido a las mismas causas y por ser quizás la esperanza, no solo para ellos sino de sus familiares, que permanecen en los países de origen, de obtener un futuro mejor y mayores oportunidades.

Pero la niñez necesita aún más protección y cuidados al ser más vulnerable y esto pone de manifiesto la necesidad de tener sistemas de acogida robustos y preparados para estas personas, así como tener sistemas de detección inicial, al igual que un sistema que permita que los niños tengan información jurídica o asesoramiento jurídico adaptados a su condición de niño, en un lenguaje que pueda entender y tener acceso a un representante legal o asesor jurídico, todo ello con la posibilidad de poder acceder a los procedimientos migratorios o de asilo pertinentes y acceso a las acciones legales que deban emprenderse en su nombre en el caso de que sea necesario por verse vulnerado algunos de sus derechos.

508. Ver: https://www.france24.com/es/20200102-el-a%C3%B1o-del-avance-de-las-caravanas-migrantes-y-el-muro-comercial-de-trump

509. CIDH. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: Normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* 2015, p. 45.

510. *Niñas, niños y adolescentes en situación migratoria irregular, desde y en tránsito por México. Síntesis gráfica 2019.* Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas, Subsecretaría de Derechos Humanos, Población y Migración, Secretaría de Gobernación. Marzo de 2020.

Necesidades y servicios jurídicos para migrantes

A lo largo de este capítulo hemos ido viendo las áreas de asistencia jurídica cubiertas, aquí solo recogemos algunas amenazas y necesidades no recogidas anteriormente.

En primer lugar, un aspecto que debe cubrirse de forma urgente es trabajar sobre la necesidad de que los migrantes detenidos en las estacionas migratorias y estancias provisionales cuenten desde el inicio de su detención o estancia de asesoramiento y representación legal a cargo de los defensores públicos.

Con respecto a la situación de la detención de migrantes en México, en las estaciones migratorias y estancias provisionales, es de plena aplicación lo que establece el informe de la CIDH sobre movilidad humana, acerca de los centros de detención y plenamente aplicable a la situación de las estaciones migratorias en México:

> *"Asimismo, la detención migratoria también suele darse en condiciones en las que se dan diversas vulneraciones en materia de garantías mínimas de debido proceso, asistencia letrada y acceso a la justicia de los migrantes detenidos. Ante la falta de asesoría y representación legal gratuita para las personas bajo detención migratoria, el trabajo de organizaciones no gubernamentales es la única opción para recibir asesoramiento legal durante procedimientos migratorios y el procedimiento para la determinación de la condición de refugiado en diversos países de la región. A la par de esta problemática, regularmente los centros de detención migratoria imponen limitaciones al contacto de la persona detenida con cualquier actor externo, lo cual dificulta el ejercicio correcto de la representación legal…"*[511].

No es ajena esta realidad en México y la Defensoría Pública Federal realiza litigación estratégica, para que los defensores puedan acceder a los detenidos y recurrir en amparo contra su detención, máxime cuando allí se detienen a NNA migrantes contraviniendo los estándares del derecho internacional de los derechos humanos, cuyo principio general es la no detención de la niñez en un contexto migratorio, lo que también está recogido en la propia legislación mexicana sobre la infancia que prohíbe, en el reglamento de Ley General de los Derechos los Niños, Niñas y Adolescentes, y en la legislación migratoria, que "bajo ninguna circunstancia deben ser privados de su libertad en recintos migratorios", habiéndose documentado de forma reiterada:

> *"… había niñez migrante, acompañada y no acompañada detenida en estaciones migratorias y estancias provisionales del Instituto Nacional de Migración, lo que atenta contra el principio del interés superior de la niñez y la unidad familiar, siendo que dichos lugares no son apropiados para su atención integral"*[512].

511. CIDH. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* 2015, p. 50.
512. Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención, CNDH, 2019, p. 288.

Aparte de contar con programas de cuidados alternativos para la niñez y de identificación de posibles beneficiarios de protección internacional, es imperativo que en estos casos puedan acceder también al igual que una persona adulta a la información jurídica, asesoramiento jurídico y representación legal oportuna a los fines establecidos anteriormente en caso de detención, pero también en caso de no estar detenidos se tiene que proveer de algún mecanismo que les permita acceder a dicha información y asesoramiento para hacerle partícipe de los procedimientos administrativos en los que está involucrado, siempre y bajo estricto cumplimiento de que dicha información sea adaptada a la edad, entendimiento del niño o la niña, cultura, género y en un idioma que pueda comprender. Si bien en el sistema legal mexicano queda cubierto jurídicamente, sin embargo, en la práctica falta una implementación real, por ello es de resaltar que si bien las procuradurías asumen la representación legal del menor, sería interesante poder contar con un asesor legal independiente al tutor o representante legal para que no exista conflicto de intereses, y porque el niño tiene derecho a tener un abogado que le defienda o pueda recurrir cualquier decisión que afecte a su proceso/procedimiento migratorio.

Es de relevancia de cara a establecer un modelo o guía regional, tener también en cuenta a los defensores públicos estatales que están presentes en los estados fronterizos, donde pueden llegar a atender un mayor número de migrantes en distintas áreas del derecho, tales como familia, administrativo, etc.

En cuanto al interés destacado de contar con información jurídica o asesoramiento jurídico temprano a las personas migrantes, anteriormente puesto de manifiesto en cuanto a los procedimientos para solicitar la condición de refugio, no solo se debe dar en esta área concreta, pues no olvidemos que es una garantía del debido proceso el derecho a ser informado, ya que genera que otros derechos vinculados al mismo sean vulnerados y de conocimiento casi nulo, como ocurre con el acceso a la asistencia y defensa legal, a contar con un intérprete en caso de necesitarlo, a la protección consular o a que el procedimiento migratorio se pueda acoger para saber cuáles son las vías de estancia regular. Y aún cobra más relevancia en el caso de una detención, ya sea una detención meramente por el hecho de encontrarse en situación irregular o una prisión preventiva. El derecho a ser informado incluye conocer el motivo de la detención y los derechos con los que se cuenta[513].

7.11. Paraguay

Marco legal de la Defensa Pública

La Defensa Pública en Paraguay funcionó durante décadas como órgano dependiente de la Corte Suprema de Justicia, a partir de defensores públicos que auxiliaban a los

513. *La detención migratoria: un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público.* AsiLegal, Fundar y Sin Fronteras, 2019.

jueces de primera instancia. Sus funciones estaban fijadas entonces en el Código de Organización Judicial (Ley 879 de 1981), cuyo artículo 70 —modificado en 1982 mediante Ley 963— disponía que el Ministerio de la Defensa Pública estaba desempeñado por los defensores y procuradores de pobres, ausentes e incapaces mayores de edad[514], los abogados del trabajo, los defensores de pobres en el fuero penal y los auxiliares de la justicia de menores.

Es en 1997, mediante Ley 1227/97, que se crea la figura de un defensor general y dos defensores adjuntos, uno en lo penal y otro en lo civil, a los cuales se añadieron posteriormente otros dos en el ámbito laboral y de la niñez y adolescencia, cuyas funciones fueron reglamentadas mediante Acordada 85/98 de la Corte Suprema de Justicia, manteniéndose de esta manera como una institución dependiente del Poder Judicial. En octubre de 2011 se promulgó la Ley 4423, Ley Orgánica del Ministerio de la Defensa Pública (MDP), que reconoce a esta entidad como persona jurídica de derecho público que integra el Poder Judicial, pero que goza de autonomía normativa y funcional, así como de autarquía financiera en la administración de sus recursos.

También existe un equipo de defensores coordinadores y vicecoordinadores; el cuerpo de defensores públicos, conformado por los abogados designados para dicho cargo por la Corte Suprema de Justicia, previa selección en ternas por el Consejo de la Magistratura, y funcionarios y auxiliares de la Defensa, destacando el cuerpo médico forense, peritos y profesionales de los Departamentos de Psicología, Psiquiatra y otros afines.

De acuerdo a su ley orgánica, el MDP tienen entre sus funciones fijar las políticas generales tendientes al resguardo del debido proceso y la defensa en juicio de las personas; asesorar, asistir, representar y defender gratuitamente a las personas físicas que carecen de recursos suficientes para el acceso a la jurisdicción, ejerciendo la tutela judicial efectiva de sus derechos en condiciones de igualdad; propender a la salvaguarda de los derechos humanos en el ámbito de su competencia, y procurar la conciliación y aplicación de medios alternativos para la solución de conflictos en los casos y materias que correspondan. De manera accesoria, le corresponde realizar informes sobre la situación de las prisiones, formulando recomendaciones para su mejoramiento y promover la participación de la comunidad en la reinserción social de los sancionados penalmente.

Por mandato de la Ley 5777/16 de Protección Integral a las Mujeres contra toda forma de Violencia se dispuso que el Ministerio de la Defensa Pública debe prestar asistencia jurídica y patrocinio legal a las mujeres en situación de violencia, sin necesidad de realizar el beneficio de litigar sin gastos, debiendo llevar un registro de todos los casos de violencia y reportarlos al Sistema Unificado y Estandarizado de Registro, creándose para ello un cuerpo especial de defensores en esta materia. Asimismo, el 8 de marzo de

514. Al respecto, el artículo 72 del Código de Organización Judicial disponía que el pedido de declaración de pobreza debía ser formulado por el interesado ante el juez de paz de su vecindad, quien debía expedirle un certificado que permitía su defensa por parte del defensor público.

2016, el MDP aprobó su Política de Igualdad de Género, mediante Resolución DG 188/16. Posteriormente, mediante Resolución 316/2017, se creó la comisión encargada de la implementación, monitoreo y evaluación de la Política de Igualdad de Género en los Servicios del Ministerio de la Defensa Pública.

Finalmente, cabe resaltar que la Defensoría General ha venido instando a su personal a utilizar los convenios, pactos y mecanismos de protección y promoción de derechos humanos especialmente cuando ellos se refieren a personas y grupos en condición de vulnerabilidad. Para ello han dictado normas como la Resolución 43/13, por la que se instruye a los defensores públicos a requerir la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia; la Resolución 987/13, por la que se instruye a los defensores públicos a requerir la aplicación de las Reglas de Bangkok; la Resolución 886/14, mediante la cual se insta a los defensores públicos a requerir la aplicación de los derechos y garantías enunciados en la Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra las Personas con Discapacidad y la Convención sobre los Derechos de las Personas con discapacidad y su Protocolo Facultativo, y la Resolución 1176/14, por la que se insta a los defensores públicos para la aplicación de los derechos y garantías de protección a las personas adultas mayores enunciados en la Constitución Nacional y en el Sistema Internacional de Derechos Humanos[515].

Normativa espacial migratoria

La política migratoria paraguaya se enmarca en la Ley 978/1996 de Migraciones, que crea la Dirección Nacional de Migraciones, como órgano dependiente del Ministerio del Interior, como institución encargada de registrar y controlar el movimiento migratorio producido en las zonas fronterizas del país y verificar la existencia de residentes irregulares en el territorio. Igualmente, se encarga de otorgar la residencia paraguaya a los ciudadanos extranjeros que llegan con ánimo de radicación, y de la elaboración y actualización de la Política Migratoria Nacional, de conformidad con la Constitución Nacional, los tratados internacionales, las leyes y demás normas relacionadas con la materia[516].

En este marco, en noviembre de 2015 se emitió el Decreto 4483, que aprueba la Política Nacional de Migraciones, cuyo objetivo es garantizar el libre tránsito de las personas por el territorio nacional, la fijación de su residencia y domicilio en el mismo por

515. Ver: *Propuestas para el relatorio sobre la actuación de las defensorías públicas oficiales del Mercosur en el Área de Derechos Humanos. Versión 2017 - Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad*. http://redpo.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/11/2017_2013_Relatorio_Direitos_Humanos_REDPO.pdf.

516. En la actualidad, la Dirección General de Migraciones cuenta con 1 oficina central en Asunción y 6 oficinas regionales para la realización de trámites migratorios, ubicadas en: Ciudad del Este, Encarnación, Pedro Juan Caballero, Concepción, Salto del Guairá y Pilar. Además, cuenta con 2 oficinas de documentación en Santa Rita y Nueva Esperanza, y una oficina dentro del Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE), para la gestión de trámites migratorios de inversionistas extranjeros, cuya sede se encuentra en Asunción. En total, cuenta con 37 puestos de control migratorio ubicados en los principales pasos fronterizos y aeroportuarios del país.

voluntad propia, así como el derecho a abandonarlo de manera temporal o permanente para residir en el extranjero o regresar al país cuando lo deseen, tanto como el ingreso de extranjeros que quieran fijar residencia temporal o permanente en el territorio paraguayo, facilitando su inserción laboral, social y cultural en el marco de las disposiciones migratorias.

De acuerdo a esta norma, la política migratoria paraguaya se rige por los siguientes principios generales: igualdad; equidad social; no discriminación; reciprocidad; equidad de género; equidad intergeneracional; de protección integral e interés superior de los derechos de niños, niñas y adolescentes; respeto a la diversidad cultural; respeto a los derechos laborales; integración social y congruencia. En general, la política dispone que en todos los casos en que se expresen los derechos generales de las personas migrantes se reconoce la necesidad de tener en cuenta, de manera especial, como ejes transversales, aquellos derechos que buscan garantizar la equidad de género y la atención preferente a las personas y grupos sociales y culturales en estado de vulnerabilidad, como los niños y las niñas, la población adulta mayor, las personas con discapacidad y los pueblos originarios.

De manera expresa, la política migratoria reconoce a las personas inmigrantes —sean temporales o permanentes— y a sus familiares los mismos derechos y garantías constitucionales y legales que asisten a los nacionales, como el derecho a un trabajo digno, al seguro social, la educación y la salud, la reunificación familiar, el envío o recepción de remesas de dinero para apoyo a su familia y el acceso a la justicia y al debido proceso, en el marco de las leyes correspondientes.

Por otro lado, la política apunta a lograr una inmigración ordenada y segura de acuerdo a los tratados y convenios internacionales suscritos por Paraguay, priorizando la inmigración planificada conforme a convenios bilaterales. Para ello, incluye disposiciones referidas a la ubicación de las personas migrantes, señalando, por ejemplo, que "se estudiarán las mejores condiciones para canalizar los flujos de inmigración y su localización en áreas territoriales que permitan su asentamiento en condiciones dignas y su participación en la actividad económica y social de su elección".

De acuerdo a esta normatividad, los extranjeros pueden ser admitidos a través de dos categorías generales: no residente y residente, siendo este último definido como aquel que en razón de la actividad que desarrolle fija su residencia en el país con el ánimo de permanecer en él en forma permanente o temporaria. Por ende, son estos los que pueden aplicar a alguno de los siete tipos de radicación disponibles en la actualidad, como son los siguientes:

- *Radicación precaria*. Para aquellos que desean radicarse por un periodo no mayor a seis meses, generalmente por motivos laborales, o bien para contar con un permiso de residencia provisorio mientras reúne los requisitos para aplicar a una radicación

temporaria o permanente. El plazo máximo de esta categoría es de seis meses prorrogables por una sola vez.

- *Radicación temporaria*. Para aquellos que tienen ánimo de residir temporalmente en el país mientras duren las actividades que dieron origen a su migración, otorgando residencia por el plazo de un año, pudiendo ser prorrogada hasta cinco veces según la profesión, actividad y/o motivo de la radicación.
- *Radicación temporaria Mercosur*. Esta es una categoría especial de residencia temporaria para extranjeros originarios de Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, estados actualmente suscritos al Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur y al Acuerdo sobre Residencia para los Nacionales de los Estados Partes del Mercosur, Bolivia y Chile. En este caso el plazo de duración es de dos años, sin prórroga, por lo que quienes deseen extender su permanencia deben optar por una radicación temporaria general o una radicación permanente Mercosur.
- *Radicación permanente*. Es la autorización de residencia otorgada a extranjeros que deseen establecerse en forma definitiva, para lo cual requieren contar con una radicación previa en Paraguay. Esta radicación otorga una permanencia definitiva, salvo que el extranjero incurra en alguna causal de cancelación o expulsión.
- *Radicación permanente Mercosur*. Esta es igualmente una categoría especial de residencia permanente para extranjeros oriundos de Argentina, Brasil, Uruguay, Bolivia, Chile, Perú, Colombia y Ecuador, que deben solicitarla dentro de los 90 días previos al vencimiento del carné de admisión temporaria Mercosur.
- *Radicación permanente para extranjeros hijos y cónyuges de paraguayos*. Para obtener esta radicación no se necesita contar con una radicación previa en Paraguay, por lo que se puede solicitar directamente al cambio de categoría de no residente a residente, de cumplirse con los requisitos exigidos por ley.
- *Radicación permanente para inversionistas extranjeros* (SUACE). Esta es una categoría especial para aquellos extranjeros que ingresan en calidad de inversionistas y optan por acogerse al Sistema Unificado de Apertura y Cierre de Empresas (SUACE), siempre que cumplan con los requisitos exigidos por ley[517]. Los solicitantes no necesitan contar con una radicación previa en Paraguay, por lo tanto, pueden aplicar directamente el cambio de categoría de no residente a residente permanente, mediante este tipo de radicación.

A estas se suman otras dos categorías dirigidas a comunidades específicas de migrantes, como son los argentinos y, más recientemente, los venezolanos. Con respecto a la primera, esta fue establecida mediante Decreto 9032/07, y consiste en la autorización de residencia precaria, temporaria o permanente, otorgada a los ciudadanos de nacionalidad argentina, que se otorga en reciprocidad al programa conocido como *Patria*

517. SUACE es una ventanilla única compuesta por varias instituciones públicas, a través de la cual se realizan los trámites de apertura, formalización y/o cierre de empresas físicas o jurídicas, para la entrada de solicitudes y de registros estatales, con la finalidad de facilitar y agilizar el proceso de apertura de nuevos emprendimientos empresariales, gestionando los trámites pertinentes en un solo lugar.

Grande, que la República Argentina aplica a los ciudadanos paraguayos que solicitan su radicación en dicho país. Estos pueden optar por solicitar residencia precaria, temporaria o permanente, aunque en el caso de optar por esta última, deben hacerlo en un plazo máximo de 60 días de vencida su radicación temporaria o, de lo contrario, deberán seguir el procedimiento general.

En el caso de los migrantes venezolanos, mediante Resolución DGM 062 dictada en febrero de 2019, se les puede otorgar residencia temporaria en atención a su situación de vulnerabilidad, estableciendo una serie de requisitos simplificados, entre ellos, la presentación de pasaporte con el sello de entrada al país —si el pasaporte se encuentra vencido, el solicitante deberá presentar también la cédula de identidad vigente—; certificado de antecedentes penales del país de origen, vigente o vencido —con una antigüedad máxima de hasta dos años— o informe de movimiento migratorio en caso de que el certificado de antecedentes penales se encuentre vencido.

Asimismo, en caso de que el migrante sea menor y haya ausencia de uno o ambos padres, el solicitante debe adjuntar poder especial, emitido por una escribanía pública del país de origen del NNA, con el cual se autoriza el viaje del menor y la tramitación de su documentación ante la Dirección General de Migraciones con el acompañamiento del padre o tutor designado para tal efecto. En cualquiera de estos casos, el plazo máximo de duración de la residencia otorgada es de un año, pudiendo ser renovado por periodos iguales al autorizado, según la profesión, actividad y/o motivo de la radicación.

Cabe añadir que en octubre de 2011, por presión de las comunidades de migrantes, se expidió la Ley 4429/11 de Amnistía Migratoria, que regula la Residencia de Extranjeros en Situación Migratoria Irregular, que permitía solicitar la regularización migratoria del extranjero que, con ánimo de residir en forma permanente, se encuentre en territorio paraguayo en situación migratoria irregular desde un año antes de la publicación de la ley. Para ello, define como extranjero en situación migratoria irregular al que habiendo ingresado legalmente en el territorio nacional se encuentre vencida la autorización otorgada para su permanencia o residencia; o que haya ingresado en el territorio nacional sin haber cumplido con las normas internas en materia migratoria. Presentada la solicitud y cumplidos los requisitos exigidos por ley, se entregaba una constancia de que la regularización de residencia se encontraba en proceso de trámite y luego un carné de residencia temporal con vigencia de dos años. Como es claro, esta norma rigió para casos anteriores a la llegada de la ola migratoria venezolana.

Finalmente, con respecto a asilados y refugiados, Paraguay reconoce el derecho de asilo, garantizando su pleno ejercicio a través del refugio y el asilo político. El órgano rector del refugio y el asilo es la Comisión Nacional de Refugiados (CONARE), que vela por el cumplimento efectivo de los principios de protección internacional de estas personas a través de la recepción y análisis de solicitudes, derecho a recurrir resoluciones,

no devolución, gratuidad, confidencialidad y solidaridad internacional. La primera norma referida al tema fue la Ley 136/69, que aprobó la Convención y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, en la cual se define el carácter de refugiado, sus derechos y obligaciones y detalla quiénes no se encuentran amparados por la misma. Por su parte, la concesión del estatus de refugiado y asilado es otorgado conforme a lo dispuesto en la Ley 1938/02, siendo la autoridad migratoria la responsable del ingreso al país de las personas con dicho estatus en condiciones de plena seguridad.

Esta ley precisa la noción de *refugiado,* entendiéndolo como aquellas personas que: 1) se encuentran fuera del país de su nacionalidad, debido a fundados temores de ser perseguidas por motivos de raza, sexo, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas y que, a causa de dichos temores, no puedan o no quieran acogerse a la protección de tal país; o que careciendo de su nacionalidad y hallándose como consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde tuvieran su residencia habitual no puedan, o a causa de dichos temores, no quieran retornar a él; y 2) se hubieran visto obligadas a salir de su país porque su vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por violencia generalizada, agresión extranjera, conflictos internos, violación masiva de derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público.

Con respecto a la problemática de la apatridia, como señala un reciente informe sobre el tema[518], Paraguay ha sido uno de los países latinoamericanos que más ha avanzado en el tema, tras ser signatario de la Declaración y Plan de Acción de Brasil de 2014, dirigidos a adoptar estándares eficientes para la determinación de la apatridia y dar facilidades para su naturalización. Es así que, mediante Ley 4564 de 2012, se aprobó la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, y en 2014 se aprobó la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas mediante Ley 5164. En el marco de estos instrumentos, en septiembre de 2018 se dictó la Ley 6149 para la Protección y Facilidades para la Naturalización de las Personas Apátridas, dirigida a regir la identificación, principios de protección, asistencia y el otorgamiento de facilidades para la naturalización de las personas apátridas que no sean refugiadas, buscando que estas disfruten de la manera más amplia posible de sus derechos humanos.

Esta norma dispone que, presentada la solicitud de reconocimiento de la condición de apatridia, la CONARE le otorga un documento que le permita permanecer legalmente en el territorio nacional, desempeñar tareas remuneradas y acceder a los servicios básicos de salud y educación, documento que será válido hasta que recaiga resolución firme sobre la solicitud. La norma permite que los NNA y demás miembros del grupo familiar que califiquen bajo la definición de apátrida tengan igualmente derecho a presentar una solicitud por derecho propio o su representante legal, que serán evaluadas

518. SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA. *Derechos humanos, refugiados/as y solicitantes de asilo en Paraguay*. *Derechos humanos de las personas refugiadas*, 2017. http://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2017/12/Codehupy.pdf

y resueltas de manera individual por la CONARE, aunque podrá tramitarlas en un único expediente administrativo. Asimismo, señala que el acto administrativo o judicial que reconoce la condición de apátrida de una persona tiene efecto declarativo y carácter humanitario y apolítico.

De manera más precisa, el artículo 25 de la norma dispone que la CONARE debe expedir al solicitante un documento de identidad provisorio, que será válido hasta que se adopte una resolución definitiva sobre su solicitud. Determinada la condición de apátrida, dicho documento será sustituido por el documento de identidad que otorga la Policía Nacional a los extranjeros con residencia permanente en el país. Asimismo, la persona reconocida como apátrida tiene derecho a que se le expida un documento de viaje que le permita salir y reingresar al país, a menos que se opongan a ello razones imperiosas de seguridad nacional o de orden público. Por su parte, y lo que es relevante para este diagnóstico, el artículo 38 señala como responsabilidad de la CONARE adoptar las medidas necesarias para facilitar a los solicitantes sin medios económicos el acceso a servicios de asistencia jurídica gratuita especializados en protección internacional de refugiados y apátridas.

La nueva ley también asegura que los hijos de paraguayos nacidos en un país extranjero, que de otro modo serían apátridas, adquieran la nacionalidad paraguaya, sin necesidad de establecerse en el país. Para ello, el trámite de inscripción como nacional ante la CONARE puede hacerse desde el extranjero. Esto en virtud de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, que establece que, como Estado parte, Paraguay concederá su nacionalidad a una persona que haya nacido en el territorio de un Estado que no es parte de la Convención, si de otro modo sería apátrida, siempre que, en el momento del nacimiento, uno de sus padres tuviera la nacionalidad paraguaya[519].

Además, la norma dispone que se brinden diversas facilidades para la naturalización de las personas apátridas, entre ellas, que la CONARE y la Corte Suprema de Justicia proporcionen información sobre los criterios y requisitos para su naturalización, en un idioma que puedan comprender; que la CONARE les brinde acompañamiento para facilitar y velar por su naturalización; que la Corte Suprema de Justicia les facilite la obtención de los documentos que no tuvieran en su poder ni pudieran razonablemente obtener; que se les exonere del pago de las tasas, sellos, impuestos o costos asociados a la obtención de documentos requeridos para la naturalización; y sobre todo que se le brinde asistencia legal gratuita, en todas las etapas del procedimiento de naturalización (artículo 69).

519. Ver: https://www.acnur.org/noticias/briefing/2018/8/5b6dbf714/paraguay-se-convierte-en-el-primer-pais-de-las-americas-en-aprobar-una.html

Datos y situación migratoria

Al igual que su vecina Argentina, Paraguay es un país de larga tradición migratoria, tanto de entrada como de salida de personas. De las comunidades de inmigrantes, la más fuerte entre las décadas del 70 y 80 fue la brasileña, poblando especialmente las zonas rurales de la región oriental. Como señala un informe de la OIM, en esta migración pueden distinguirse tres grupos distintos: 1) el de los pequeños y medianos empresarios familiares, que fueron atraídos por las posibilidades de adquirir tierras a precios sumamente baratos, consolidando prósperas colonias agropecuarias y una importante presencia política en esta zona; 2) pequeños agricultores, generalmente arrendatarios o jornaleros, atraídos por los primeros para hacerse cargo de las tareas agrícolas, y 3) trabajadores precarios y en situación de pobreza, que llegaron para hacerse cargo de la habilitación de tierras y otras tareas pesadas. Y si bien no se cuenta con cifras exactas al respecto, se calcula en cerca de 400.000 los brasileños que llegaron y se asentaron en dicho periodo[520].

Otra comunidad importante es la argentina, que ha sido constante a lo largo de las décadas. Así, el censo de 1992 mostró que del total de extranjeros censados (191.000 personas) el 58% eran brasileños y el 26% argentinos, porcentajes que se mantuvieron en el censo de 2002, cuando el número de extranjeros censados subió a 173.000. Para el 2010, brasileños y argentinos representaban ya el 90% de los 160.299 extranjeros encuestados ese año, constituyendo para entonces el 2,56% de la población nacional. Cabe señalar que, a diferencia de la inmigración brasileña, los argentinos —al igual que otros grupos de migrantes— se asentaron principalmente en las ciudades, sumándose a la fuerza laboral y de servicios[521].

Con respecto a otras comunidades, el informe de la OIM señala que no existen cifras exactas al respecto, variando claramente según la fuente que se consulte. En el caso de los peruanos, por ejemplo —que llegaron principalmente en los 90, ubicándose en el sector informal— las cifras varían entre 1.432 y 3.715; en el caso de los bolivianos, cuya llegada tuvo motivaciones tanto políticas como económicas, las cifras varían igualmente entre 766 y 1.155[522].

Por su parte, si bien Paraguay registra migración de origen árabe desde inicios del siglo XX, a partir de la década del 30 será la migración siria la más visible y significativa, para dar paso luego a la migración libanesa, que se extiende desde la década del 50 hasta la del 90 constituyendo el 90,9% del total de la migración árabe a partir del año 2000. Finalmente, destacan también las migraciones japonesa, china y coreana, la primera de las cuales data desde el siglo XIX, siendo promovidas, en general, por la política

520. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES. *Características y problemas de la migración en el Paraguay.* Compendio temático 3. Asunción. OIM, UNFPA y Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, 2003.
521. *Ibidem,* pp. 17-18.
522. *Ibidem,* p. 4.

migratoria adoptada en la década del 50, y la firma de tratados comerciales con estos países. Al año 2000, se calculaba que residían en Paraguay 22.146 coreanos, 3.846 japoneses y cerca de 15.000 chinos, principalmente provenientes de Taiwán.

Según cifras de la ONU a 2019, en Paraguay viven actualmente 160.519 inmigrantes de diversas nacionalidades, que representan el 2,28% de la población total de este país. Si bien en términos numéricos dicha cifra es mayor a la de 2010, en términos porcentuales es menor a la de dicho año, sin acercarse al pico de 4,73% que alcanzó en 1990. Estos inmigrantes proceden principalmente de Brasil, con el 48,29% del total (75.626), seguidos de nativos de Argentina, con el 37,38% (58.535) y Uruguay, con el 1,92% (3.000). De este número, el total de varones (83.412) es ligeramente superior al de mujeres (77.107), con porcentajes de 51,96 y 48,03%, respectivamente[523]. Cabe señalar que en la mayoría de estas comunidades se cuenta con organizaciones de migrantes que tienen una importante influencia en la vida social, económica y cultural del país, mostrando un visible grado de integración[524].

Con respecto a la migración venezolana, Paraguay ha actuado principalmente como zona de tránsito tanto hacia Brasil como Argentina, siendo un número reducido de personas de dicha nacionalidad las que optan por quedarse y buscar trabajo en el país. Según datos de la Dirección General de Migraciones, desde 2013 hasta 2016, el número de venezolanos que pasaron por ese país aumentó de 2.088 a 2.865, registrándose en 2017 un pico de 4.448 venezolanos; sin embargo, de ese total 3.779 volvieron a salir, quedando solo 669, de los cuales solo 192 gestionaron su radicación permanente[525].

Con relación a las radicaciones, estas han mostrado una tendencia de crecimiento mayor al número de inmigrantes, mostrando la creciente voluntad de muchas personas extranjeras de permanecer en este país. Así, si en 2013 se registraron un total de 7.930 carnés expedidos —de los cuales 2.392 eran de carácter temporario y 5.538 de carácter permanente—, en 2016 este número había aumentado a 16.875 carnés y en el 2018 a 22.175, de los cuales cerca de la mitad (10.184) eran de carácter temporario y 11.991 de carácter permanente[526].

Con respecto al estatus de refugiado, tanto las solicitudes como el otorgamiento de esta condición por parte de la CONARE se han ido incrementando. Así, en 2017 solo se presentaron 34 solicitudes de refugio, incluyendo a 55 personas, de las cuales 16 eran de nacionalidad cubana, 14 de nacionalidad siria y 22 de nacionalidad venezolana. De este número, solo una fue aceptada, una rechazada y las demás quedaron

523. Ver: https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/paraguay
524. Ver, por ejemplo: https://www.ip.gov.py/ip/asociaciones-de-inmigrantes-de-paraguay-organizan-feria-de-la-hermandad/
525. Ver: https://www.abc.com.py/nacionales/aumento-migracion-venezolana-tras-crisis-1677185.html
526. Ver: http://www.migraciones.gov.py/application/files/8915/6475/3170/Radicaciones_expedidas_-_Ano_2018.pdf

pendientes[527]. Como es claro, estas cifras son muy distintas a las hechas públicas por la CONARE a finales de 2019, que señaló haber otorgado condición de refugiado a 720 venezolanos, 112 de los cuales eran niños[528], lo cual muestra una mayor preocupación por brindar este estatus, que garantiza una mayor protección de los derechos de los migrantes.

Finalmente, con respecto a la emigración paraguaya, esta ha tenido una escala mayor, llegando a inicios del presente siglo a representar el 12% de la población total del país. Como ha señalado la OIM, estos procesos emigratorios han estado vinculados principalmente a factores económicos, siendo la principal causa la falta de oportunidades laborales para los jóvenes paraguayos, lo que se expresa en que la mayor parte de emigrantes son jóvenes en edad de trabajar, especialmente mujeres que habitualmente han sido históricamente excluidas en el mercado laboral[529].

Según información reciente, se calcula que hay aproximadamente 790.000 paraguayos diseminados a lo largo del mundo. El principal destino de la emigración paraguaya ha sido históricamente Argentina, donde el censo de 2010 registró a más de 550.000 personas de nacionalidad paraguaya. Entre 2004 y 2013, 787.635 paraguayos habían gestionado su radicación temporaria o permanente en dicho país, cifra que representaba el 11,6% de la población paraguaya estimada a 2013. A partir de 2000, España se constituyó en el segundo receptor de la emigración paraguaya en orden de importancia, con más de 87.000 personas registradas, ocupando Brasil al tercer lugar con cerca de 40.000 emigrantes, y en cuarto lugar Estados Unidos con 29.000 emigrantes registrados para ese año.

Situación penitenciaria y de infractores de la ley penal

De acuerdo al informe de 2019 sobre el Mecanismo Nacional de Prevención de la Tortura (MNP), que sistematiza la data de las 18 cárceles y los 9 centros educativos para adolescentes en conflicto con la ley penal que existen en Paraguay, a marzo de ese año se registraron 17.915 personas privadas de libertad, de los cuales 15.462 se encontraban ubicados en centros penitenciarios y 290 en centros educativos. Cabe señalar que, según destaca el informe, este registro difiere en 2.163 casos de las cifras oficiales del Estado paraguayo, según las cuales solo existían 15.752 personas en estos centros[530].

527. SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA (2017), *op. cit.* SEMILLAS PARA LA DEMOCRACIA. *Derechos humanos, refugiados/as y solicitantes de asilo en Paraguay. 2017. Derechos humanos de las personas refugiadas.* http://www.semillas.org.py/

528. Sobre la materia ver: https://www.infobae.com/america/venezuela/2019/12/29/paraguay-otorgo-el-estatus-de-refugiado-a-720-venezolanos/.

529. Ver: https://paraguay.iom.int/?q=es/node/15.

530. MECANISMO NACIONAL DE PREVENCIÓN DE LA TORTURA. *Anuario Estadístico 2019. Personas privadas de libertad en la República de Paraguay.* Asunción. MNP, 2019. http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/Estad%C3%ADsticas/Anuario-estad%C3%ADstico-de-personas-privadas-de-libertad-en-la-Rep%C3%BAblica-del-Paraguay-2019/

Con respecto a las características de sexo y tipo de detención, el informe del MNP señala que 14.830 de estos internos son varones (94,13%), de los cuales 11.302 se encuentran en calidad de procesados y 3.528 en calidad de condenados; por su parte, de las 922 mujeres internadas (5,17%), 596 tienen la calidad de procesadas y 326 la calidad de condenadas. La información sobre el porcentaje de personas en prisión preventiva y condenadas también difiere de los registros oficiales, dado que mientras el 75,53% de internos en general se encontraba en prisión preventiva y un 24,47% con condena, de acuerdo a la base de datos del MNP, estos porcentajes llegarían al 56,70% en el caso de preventivos y 24,79% en el caso de condenados.

Con respecto a los rangos de edad, del total de personas privadas de libertad adolescentes y adultos registrados por el MNP, el 1,6% se ubica entre los 14 y 17 años; el 48,5% entre los 18 y 29 años; el 37,7% entre los 30 y 45 años; el 11,6% entre los 46 y 65 años y solo el 0,6% es mayor de 65 años. Cabe destacar, sin embargo, que estos porcentajes no consideran a cerca del 18,5% de personas privadas de libertad, sobre las cuales no se contaba con información.

Revisando la nacionalidad de los internos, las cifras del MNP señalan un bajo número de extranjeros privados de libertad, siendo la mayoría de nacionalidad brasileña (2,4% del total), con 349 internos; argentina (0,9%), con 133 internos; boliviana (0,1%), con 22 internos; colombiana (0,1%) con 16 internos, y peruana (0,1%) con 11 internos. Los internos de nacionalidad venezolana a esa fecha llegaban por su parte a solo 10 internos, superando apenas a los de otras nacionalidades como la uruguaya (9 internos) o la chilena (8 internos). Posiblemente por esta razón, los internos de nacionalidad extranjera no son considerados por la MNP como población vulnerable, considerando solo dentro de esta categoría a internos con VIH, enfermos de tuberculosis y transgénero.

Finalmente, de los hechos punibles de los que se acusa a las personas extranjeras privadas de libertad, encontramos que el 43,25% son acusados de delitos contra la propiedad o los bienes personales; el 26,46% por hechos punibles contra la persona; el 17,51% por narcotráfico o comercialización de drogas, y el 10,16% por delitos contra la convivencia de las personas, como los hechos punibles más relevantes.

Las discrepancias entre las cifras oficiales y las del MNP parecen tener relación con el alto índice de hacinamiento carcelario, ya que de acuerdo a palabras de la propia ministra de Justicia paraguaya, Cecilia Pérez, la capacidad estimada de los centros penitenciarios y educativos es de solo unas 9.500 plazas. El hacinamiento carcelario y la muerte de diez reclusos por una pugna entre organizaciones criminales en la penitenciaria de San Pedro provocó que el Gobierno paraguayo declarara en septiembre de 2019 la Ley 6365, disponiéndose la emergencia en todos los establecimientos penitenciarios del país por el periodo de un año, ampliando el presupuesto del sistema penitenciario y la construcción de tres nuevos centros penitenciarios, crear un instituto de formación penitenciaria, la contratación de nuevos agentes penitenciarios y habilitar

la utilización de las fuerzas públicas, policías y militares, en el perímetro de las sedes carcelarias[531].

7.12. Perú

Marco legal de la Defensa Pública

La Ley 29360 de mayo de 2009 que regula el servicio de defensa pública tiene por finalidad asegurar el derecho de defensa proporcionando asistencia y asesoría técnico legal gratuita, en las materias legalmente establecidas, a las personas que no cuenten con recursos económicos y en los demás casos en que la ley expresamente así lo establezca.

La norma regula el principio de unidad de actuación por medio del cual el defensor público debe prestar el servicio de manera continua y sin interrupciones, desde el inicio del caso hasta su conclusión definitiva (artículo 3 de la ley).

El servicio debe verificar la capacidad socioeconómica del usuario, pues si la persona cuenta con recursos económicos deberá pagar por los servicios recibidos.

La Defensa Pública no es una entidad autónoma. Es una Dirección General del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, denominada Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia, que cubre los servicios de defensa pública; servicios de defensas de víctimas; la conciliación extrajudicial, y otros mecanismos alternativos de solución de conflictos. Depende jerárquicamente del Viceministerio de Derechos Humanos y Acceso a la Justicia.

Esta dirección cuenta con cuatro direcciones. 1) Dirección de Defensa Penal; 2) Dirección de Asistencia Legal y Defensa de Víctimas; 3) Dirección de Conciliación Extrajudicial y Mecanismos Alternativos de Solución de Conflictos, y 4) Dirección de Servicios Multidisciplinarios. Existen unidades desconcentradas llamadas Direcciones Distritales de Defensa Pública y Acceso a la Justicia.

La Dirección de Defensa Penal se encarga de administrar la defensa pública penal, mientras que la Dirección de Asistencia Legal y Defensa de Víctimas brinda servicios de asistencia legal gratuita en materia de derecho de familia, civil y laboral, así como servicios de defensa a víctimas que hayan sufrido la vulneración de sus derechos en cualquiera de sus formas. La Dirección de Servicios Multidisciplinarios se encarga de brindar asistencia técnico-pericial a los defensores públicos y de dirigir el servicio de evaluación

531. Ver: https://www.aa.com.tr/es/mundo/estas-son-las-medidas-que-est%C3%A1-tomando-el-gobierno-paraguayo-ante-la-emergencia-penitenciaria-/1706768

socioeconómica a los usuarios de los servicios que brinda la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia.

La defensa penal pública se presta por los defensores públicos que integran la Dirección General y los defensores públicos adscritos, quienes según la ley son abogados que se incorporan al servicio en virtud de convenios de cooperación celebrados con colegios profesionales y universidades.

Aunque no es un órgano autónomo, la Ley 29360 estipula en su artículo 3 inciso b) que la defensa pública es ejercida con libertad y autonomía y que los defensores no pueden recibir presiones o instrucciones particulares para un caso.

Los Centros de Asistencia Legal Gratuita (ALEGRA) son espacios que aglutinan los servicios de la Defensa Pública en Familia, Civil y Laboral, la Defensa de Víctimas y los centros de conciliación gratuitos. Son 43 y están extendidos por todo el país.

Los defensores públicos están distribuidos en los 33 distritos judiciales. Después del recorte de personal en octubre de 2016, hasta enero de este año había 1.211 letrados en todo el país. Además existe una línea gratuita para brindar orientación legal (Línea 1884).

Según un reporte al que se tuvo acceso para este diagnóstico, durante 2019 la Dirección de Defensa Pública brindó 875.456 servicios de asistencia legal y patrocinaron 360.625 casos. En materia de familia, la Defensa Pública realizó 20.513 patrocinios en especialidades de familia, trata de personas y violencia contra la mujer, y logró concluir 23.703 conciliaciones extrajudiciales. Asimismo, como parte de la campaña "La caravana de la justicia", un servicio itinerante de orientación atendió a 6.000 personas en cinco regiones del país[532].

Lima es la ciudad de mayor litigiosidad en el país. Los datos que tenemos de Lima Centro a diciembre de 2019 revelan que existen 13 defensores de familia, 89 defensores en materia penal y 18 para atención de víctimas. Pero solo un psicólogo, dos peritos criminalísticos y dos trabajadores sociales. Esto cubre todos los servicios de la Dirección Distrital de Defensa Pública y Acceso a la Justicia.

La oficina en Lima Centro atendió a 45.569 personas y patrocinó a 5.730 con escasos recursos económicos y en situación de vulnerabilidad, en las especialidades de defensa penal, asistencia legal y defensa de víctimas. En asistencia legal se atendió a un total de 2.028 personas y los casos de mayor frecuencia son alimentos, con un total de 1.171 patrocinados; seguido por 261 en temas de ejecución de acta de conciliación y 152 casos en temas de filiación y alimentos, entre otros.

532. Ver: https://www.andina.pe/agencia/noticia-defensa-publica-del-minjusdh-brindo-mas-12-millones-atenciones-legales-780319.aspx

En el caso de víctimas se atendió a 760 personas y los casos de mayor frecuencia son el de omisión de prestación de alimentos, con un total de 318 casos; seguido por 66 casos en trata de personas, y 55 casos de violencia familiar, entre otros.

La materia penal fue la más demandada con 2.942 casos, correspondiendo principalmente a la defensa en delitos de robo en 447 casos; tráfico de drogas en 251 casos; lavado de activos en 191; hurto en 176; asociación ilícita en 161; colusión en 144, y omisión de prestación de alimentos en 139 casos, entre otros.

No existen estadísticas ni informes actualizados sobre el funcionamiento de la Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia para atenciones a migrantes, refugiados o extranjeros, incluso tampoco a quienes defienden en los centros penitenciarios. Los servicios no están identificados por nacionalidad.

El Decreto Supremo 009-2019-JUS, de marzo de 2019, plantea el fortalecimiento de la defensa pública, pero no establece en concreto servicios a migrantes y extranjeros, pese a ser parte de los usuarios, lo que significa que no están visibilizados. No obstante, sí se identifica en la atención de casos de víctimas que atienden los defensores el tema de trata de personas en donde se aprecian 66 casos en Lima.

No se cuenta con servicios en el plano administrativo para asesoría o representación ante la Superintendencia Nacional de Migraciones o la Comisión para Refugiados de la Cancillería. En tal sentido, frente a una posible expulsión de un migrante irregular o para patrocinar a un extranjero para el estatus de asilo o refugio, no tendrán posibilidad de ser orientados o defendidos, pues la Defensa Pública no brinda estos servicios, tanto por desconocimiento de la materia migratoria que verificamos en el marco de este reporte —no existe hasta donde fuimos informados programas de cooperación de la Defensa Pública con ACNUR y OIM—, como por el hecho de los limitados recursos con los que cuentan. Tampoco realizan litigio estratégico, como otras defensorías de la región.

La Defensoría del Pueblo, otro organismo que puede atender necesidades jurídicas de los migrantes, tampoco realiza estos servicios. No obstante, esta institución ha mantenido cierta preocupación sobre el tema migratorio. La Defensoría del Pueblo tiene varias adjuntías, siendo la de Derechos Humanos y Personas con Discapacidad la que aborda el tema migratorio[533]. Precisamente esta adjuntía elaboró en abril de 2019 un informe sobre el tratamiento penal del tráfico Ilícito de migrantes en Perú[534].

533. Las otras adjuntías son: Administración Estatal, Asuntos Constitucionales, Derechos de la Mujer, Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas, Niñez y Adolescencia, Prevención de Conflictos y Gobernabilidad y Lucha contra la Corrupción, Transparencia y Eficiencia del Estado.

534. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Tratamiento penal del tráfico ilícito de migrantes en el Perú: avances, desafíos y retos.* Serie Informe Adjuntía - Informe 001 - 2019 - DP/ ADHPD.

Además ha emitido diversos pronunciamientos dirigidos a demandar una política integral de respeto a los derechos de los migrantes (Pronunciamiento 021DP/2018) y que se adopten medidas urgentes para el control migratorio de NNA (Nota de Prensa 255/OCCI/DP/2019), entre otros.

Normativa especial migratoria

El año 2012 el Estado peruano decidió emprender un proceso de cambios en la gestión migratoria con la creación de la Superintendencia Nacional de Migraciones (Decreto Legislativo 1130), que reemplazó a la vieja Dirección General de Migraciones que operaba desde el Ministerio de Interior, lo que implicó despolicializar la temática migratoria y darle un sentido civil y más técnico. La autonomía administrativa y económica ha sido base para la reestructuración integral.

La reforma implicó también reemplazar la vieja Ley de Extranjería, por la actual Ley de Migraciones (Decreto Legislativo 1350) y se emitió por primera vez un reglamento en la materia (D.S. 007-2017-IN). Estos cambios han permitido modernizar la gestión migratoria, mejorando los servicios a los usuarios.

Uno de los aspectos a resaltar en la reforma regulatoria peruana es el enfoque de derechos humanos en el ámbito migratorio. Incorporar a los migrantes como sujetos de derechos implica una perspectiva distinta en la formulación de lo que siempre ha sido la función migratoria, pues significa que el Estado debe efectuar acciones y tomar previsiones para que las condiciones de los migrantes en Perú tengan determinadas características. Implica que el Estado deba promover y proteger sus derechos, al igual que los del resto de la población y, en especial, de la población migrante en condición de vulnerabilidad.

Este enfoque garantiza a los migrantes, refugiados y extranjeros el respeto a sus derechos fundamentales (artículo 1)[535]; promueve una migración segura y promueve la libertad de tránsito internacional (artículo 3); estipula la integración del extranjero y su familia a la sociedad y cultura peruana (artículo 4); garantiza y vela por la unidad familiar de los extranjeros y nacionales (artículo 5); garantiza el principio de no criminalización de la migración irregular (artículo 7), así como la no discriminación y la eliminación de todo tipo de prejuicio en materia migratoria, rechazando de manera especial la xenofobia y el racismo (artículo 8), entre otros aspectos.

Con respecto a los migrantes en situación de vulnerabilidad, el artículo 11 de dicha norma dispone que la Superintendencia Nacional de Migraciones (SNM) y el Ministerio

535. Ver: www.gob.pe/institucion/rree/normas-legales/201141-015-2017-re. Por su parte, el artículo 9.1 de la ley señala que "el Estado reconoce al extranjero el goce y ejercicio de los derechos fundamentales establecidos en la Constitución Política del Perú, tales como el acceso a la salud, a la educación y trabajo en igualdad de condiciones que los nacionales, salvo las prohibiciones y limitaciones establecidas en la normativa vigente".

de Relaciones Exteriores (MRE) deban poner en conocimiento de las autoridades competentes las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentren las personas migrantes, para la adopción de las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan. Esto debe servir para la protección de sus derechos, en particular las referidas a NNA, adultos mayores, personas con discapacidad, o que pertenezcan a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales. Asimismo, dispone que ambas entidades, en el ámbito de sus competencias, deben adoptar los criterios para asistir a las personas en situación de vulnerabilidad, pudiendo emitir los documentos y/o permisos de permanencia temporal o residencia pertinentes.

La condición de vulnerabilidad se considera para el otorgamiento de la calidad migratoria de residencia humanitaria (artículo 29.2, inciso k de la Ley de Migraciones), señalando que es otorgada por el MRE al extranjero que, encontrándose en territorio nacional sin reunir los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado[536], se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida, siendo aplicable también a los solicitantes de refugio o para quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales; o para quienes hayan sido víctimas de trata o tráfico de personas; o para las niñas, niños y adolescentes no acompañados; o para apátridas.

A la nueva legislación e institucionalidad de una renovada gestión migratoria se agrega la Política Nacional Migratoria (PNM), aprobada en abril de 2017 mediante el D.S. 015-2017-RE. Este documento de política nacional, el primero en la historia del país en materia migratoria, enfatiza la posición del migrante como sujeto de derechos, en igualdad de condiciones y sin discriminación que pueda afectarlo, posibilitando el acceso a los servicios de salud, educación, trabajo, inclusión social, justicia, entre otros aspectos. Fue producto de la Mesa Trabajo Intersectorial para la Gestión Migratoria (MTIGM) un espacio multisectorial creado desde el 2011, dedicado a conjugar esfuerzos en materia migratoria[537].

La Política Nacional se construye sobre cuatro ejes: 1) peruanos y peruanas con voluntad de migrar; 2) población peruana que vive en el exterior; 3) connacionales que

536. En el caso del estatus de refugiado, la Ley 27891 del Refugiado no solo incorpora los estándares de la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951, sino que además incluye criterios para el reconocimiento del estatuto del refugiado de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984. Sin embargo, de acuerdo al IDEHPUCP (2019), la definición ampliada de refugiado no se estaría aplicando a la situación actual de Venezuela, por lo que se restringiría el reconocimiento de la condición de refugiado a aquellos que encajan en los estándares de la Convención de 1951.

537. Está conformada por la Presidencia del Consejo de Ministros, los Ministerios de Relaciones Exteriores, Trabajo y Promoción del Empleo, Interior, Educación, Mujer y Desarrollo Social, Producción, Justicia, Salud, la ex-Dirección General de Migraciones y Naturalización, la Superintendencia Nacional de Administración Tributaria, la Superintendencia de Banca, Seguros y Administradoras Privadas de Fondos de Pensiones, el Instituto Nacional Penitenciario (INPE), el Ministerio Público, el Seguro Social de Salud (ESSALUD), el Seguro Integral de Salud (SIS), el Fondo MIVIVIENDA S.A. y el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática. En la mesa participan como observadores permanentes: la Defensoría del Pueblo y la Comisión de Relaciones Exteriores del Congreso de la República.

retornan a Perú, y 4) población extranjera que ha escogido a Perú como un país de tránsito o de destino. Precisamente, este cuarto y último eje, referido a la "inmigración de extranjeros", es el que tiene que ver con este diagnóstico.

La PNM mantiene un marco conceptual basado en la dignidad de la persona humana y la igualdad, buscando desterrar la discriminación. El enfoque de inclusión social es particularmente inspirador en el ámbito de la inmigración de extranjeros planteando su desarrollo *progresivo y gradual*, considerando "la regularización migratoria y la residencia hasta garantizar el ejercicio de una ciudadanía y la transformación de la persona migrante como agente de desarrollo tanto en la sociedad de origen, como la de destino, a través del acceso a todos los derechos y servicios, teniendo especial consideración a las poblaciones más vulnerables".

La PNM integra un enfoque de género identificando a la mujer migrante en sus riesgos y vulnerabilidades especiales. De igual modo la PNM consagra como principio la protección del interés superior del niño, niña y adolescentes y de la unidad familiar, así como la no criminalización de la persona migrante, especialmente de quienes se encuentren en situación migratoria irregular.

La PNM considera que los principales problemas que afectan a las extranjeras y los extranjeros en Perú son los siguientes[538]:

- Estigmatización del inmigrante considerado como infractor de la ley penal o en actividades como la prostitución.
- Violencia familiar y/o sexual contra mujeres migrantes irregulares en relación con sus parejas peruanos.
- Xenofobia y racismo.
- Situaciones de vulneración de derechos fundamentales como el debido proceso, la igualdad y no discriminación, la unidad familiar, entre otros.
- Barreras para el acceso a servicios básicos.
- Situaciones de afectación de personas en situación de especial vulnerabilidad como las privadas de libertad, mujeres víctimas de violencia, trata de personas, niños, adultos mayores y refugiados, entre otros.
- Posibilidad de afectación por fenómenos naturales que pueden afectar a personas extranjeras.

El cambio de patrones migratorios que ha sufrido Perú a partir de la diáspora venezolana obligó tempranamente a establecer algunas normas especiales para la regularización masiva de los inmigrantes, para lo que se buscó crear en 2017 un instrumento

538. Defensoría del Pueblo. *Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo.* Informe de Adjuntía 009-2014-DP/ADHPD. Disponible en: http://www.defensoria.gob.pe/ modules/Downloads/informes/varios/2015/Informe-009-2014-DP-ADHPD

sencillo, masivo y económico: el Permiso Temporal de Permanencia (PTP), que ha permitido documentar a miles de migrantes venezolanos.

El PTP fue creado por los Decretos Supremos el D.S. 001 y 002-2017-IN, de enero de 2017, y buscó que las personas que ingresaban al país con intención de permanecer pudieran tener un documento temporal que les permitiera insertarse social y económicamente, así como tener acceso a los servicios que brinda el Estado. Implicó un esfuerzo enorme que ha documentado a más de medio millón de personas y que incluso ganó un premio de buenas prácticas por una ONG en la categoría de inclusión social[539].

Solo pudieron acceder al PTP los que hubieren ingresado al país hasta el 31 de octubre de 2018, debiendo presentar la solicitud para obtener el PTP hasta el 31 de diciembre de 2018. El PTP tenía un plazo de un año prorrogable "hasta que se regularice la situación política en la República Bolivariana de Venezuela". En la práctica, ha habido prórrogas, pero en Perú existe la opción de la Calidad Migratoria Especial Residente para los que cuentan con PTP, que es muy fácil de obtener siendo un trámite muy sencillo que consta de un pago de derechos y tres certificados de antecedentes penales, judiciales y policiales. No se requiere acreditar actividad económica o laboral.

Las facilidades que otorgó el Gobierno para la migración ha conllevado cifras considerables de migrantes; la cifra oficial es de 860.000 personas originarias de Venezuela, pero se calcula que esta cifra es mayor en alrededor de 1,2 millones. En materia de solicitudes de refugio, la Comisión Especial para Refugiados de la Cancillería informa que existen 482.000 solicitudes, pero se comenta que los solicitantes superan el medio millón. En efecto, muchos venezolanos han ingresado con solicitudes de refugio y esta es una cifra considerable, pues según datos del Ministerio de Relaciones Exteriores en 2016 se presentaron 4.366 solicitudes de refugio y asilo; en 2017 la cifra subió a 34.000 solicitudes; en 2018 llegaron a más de 100.000 y actualmente ascienden a casi medio millón, lo que ha generado una crisis en la Cancillería. Perú no admite la aplicación de los criterios de la Declaración de Cartagena y el promedio de admisiones en casos de refugio es de apenas el 1% del total de peticiones.

Estas altas cifras llevaron al Gobierno a cambiar su política de apertura por una más restrictiva que reduzca los flujos migratorios, creándose la visa humanitaria (Resolución de Superintendencia 177-2019[540] de fecha 12 de junio de 2019), por medio de la cual las personas originarias de Venezuela que deseen ingresar al país deberán acudir a los consulados peruanos para obtener visados, incluso para turismo con pasaporte. La visa humanitaria requiere contar con pasaporte ordinario venezolano vigente (por vencer o vencido) y, en el caso de menores de nueve años, partida de nacimiento venezolana.

539. La ONG es Ciudadanos al Día, organización dedicada a difundir las mejoras prácticas de gestión pública en el país.
540. Sobre el particular, ver: https://www.migraciones.gob.pe/Normativa%20Interna/Resoluciones%20de%20Superintendencia/RS177-2019.pdf 2019.pdf

No obstante, la norma destaca algunas excepciones importantes para el ingreso de personas vulnerables. El artículo 2 de la resolución señala que por razones humanitarias se podría admitir el ingreso a personas de nacionalidad venezolana con cédula de identidad, sin exigencia del pasaporte, bajo los siguientes supuestos: 1) menores de edad en tránsito hacia Perú para reunirse con sus padres y no cuenten con cédula de identidad o pasaporte sino únicamente partida de nacimiento; 2) mayores de edad en tránsito hacia Perú para reunirse con su núcleo familiar residente en Perú; 3) mayores de edad en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia Perú; 4) mujeres embarazadas en situación de extrema vulnerabilidad en tránsito hacia Perú, y 5) adultos mayores, de más de 60 años, en tránsito hacia Perú.

Esta decisión redujo sustancialmente los flujos de migración regular desde Venezuela hacia Perú, pasando de un promedio de 1.200 a 1.400 personas por día a solo 30 o 50, de modo tal que si en el mes de junio de 2019 se registró una migración neta de 44.756 personas, en julio de ese año esta cifra se redujo a 3.815[541]. Sin embargo, como suele ocurrir cuando se incorporan barreras a la migración en circunstancias como las actuales, las limitaciones de ingreso formal están dando pie a un incremento del ingreso irregular de migrantes a través de pasos no autorizados por los departamentos de Tumbes y Piura[542], lo que afectaría el principio de una migración ordenada, regular y segura; y expondría a las personas migrantes y aquellas con necesidades de protección internacional a redes de tráfico ilícito de migrantes y otros riesgos de protección. Estos ingresos irregulares están causando a su vez un subregistro sobre el número de migrantes ya advertido. La pandemia ha detenido los flujos.

Es importante tener en cuenta los casos de grupos en condición de vulnerabilidad, que la normativa peruana brinda documentación migratoria regular. La nueva Ley de Migraciones señala que los extranjeros que no reúnan los requisitos para acceder a la condición de asilado o refugiado pueden acceder a una calidad residente humanitaria en los siguientes casos:

- Se encuentre en situación de gran vulnerabilidad o peligro de vida en caso de abandono del territorio peruano.
- Quien requiere protección en atención a una grave amenaza o acto de violación o afectación de sus derechos fundamentales.
- Quienes hayan migrado por motivos de desastres naturales y medioambientales.
- Víctimas de trata o tráfico de personas.
- Para niñas, niños y adolescentes no acompañados.
- Apátridas.

541. Venezolanos en Perú: las cifras actualizadas de la migración. Diario *El Comercio,* 21 de septiembre de 2019. https://elcomercio.pe/peru/venezolanos-peru-cifras-actualizadas-migracion-venezuela-noticia-ecpm-678511-noticia/.
542. Alertan nuevas rutas en el tráfico ilegal de migrantes. Diario *Correo,* 7 de diciembre de 2019. https://diariocorreo.pe/edicion/tumbes/alertan-nuevas-rutas-en-el-trafico-ilegal-de-migrantes-927350/.

- Se aplica para personas que se encuentren fuera del territorio nacional en situaciones excepcionales de crisis humanitaria reconocida internacionalmente, que soliciten venir a Perú y obtener protección.

Para estos casos, la SNM puede exonerar de las tasas y multas en los casos de migrantes en situación de vulnerabilidad y debe informar a las autoridades competentes las situaciones de vulnerabilidad en que se encuentren las personas migrantes, para la adopción de las acciones administrativas o jurisdiccionales que correspondan para la protección de sus derechos, en particular las referidas a niños, niñas y adolescentes, adulto mayor, personas con discapacidad, o que pertenecen a un pueblo indígena víctima de trata de personas y tráfico de migrantes, víctimas de violencia familiar y sexual, y quienes requieren protección en atención a una grave amenaza o afectación a sus derechos fundamentales. Además, estas entidades deben en el ámbito de sus competencias adoptar los criterios para asistir a las personas en situación de vulnerabilidad, pudiendo emitir los documentos o permisos de permanencia temporal o residencia pertinentes.

Conforme al artículo 64 del mismo cuerpo legal se puede evitar una sanción de salida obligatoria y expulsión a un extranjero en aplicación de los principios de unidad familiar e interés superior del niño y adolescente. También se evitará en aquellos casos en los que se compruebe evidente e inminente riesgo de vulneración.

En el ámbito de grupos vulnerables, mediante Resolución de Superintendencia 000117-2018-MIGRACIONES, se conformó el Equipo de Trabajo de Integración Migratoria (EIM) que depende de la Gerencia de Política Migratoria de la Superintendencia Nacional de Migraciones, cuya función es trabajar en apoyo a las personas en condición de vulnerabilidad para garantizar su situación documentaria regular conforme a las normas y con ello puedan acceder a servicios.

Datos y situación migratoria

Durante el periodo 1990-2016, según el Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI), Perú acogió un total de 106.000 residentes extranjeros, lo que implicaba que era fundamentalmente un país de emigración principalmente hacia EE. UU., Chile, Argentina y Europa. Pero esta tendencia cambió en 2017 cuando comenzó el flujo migratorio venezolano.

Al país ha ingresado un número importante de migrantes siendo el segundo receptor de personas provenientes de Venezuela con aproximadamente 860.000 personas y el primero en el mundo con solicitudes de refugio (casi medio millón), todos los cuales se han ido ubicando en diferentes ciudades del país, siendo las áreas de Lima Metropolitana y el puerto del Callao las que concentran la mayor cantidad con cerca del 84% del total.

El número de migrantes venezolanos y sus altos índices de pobreza y vulnerabilidad significan un gran desafío que tiene por delante Perú para atender a esta población en términos de servicios públicos, así como en materia de inserción social y económica. Esto no solo por el hecho de que tiene que absorber a un número considerable de personas en servicios ya de por sí colapsados para los peruanos como el de salud pública, sino por la escasa experiencia en el diseño de políticas migratorias que permitan atender a una enorme cantidad de inmigrantes, a diferencia de otros países de la región como Argentina, Chile, Brasil o Uruguay.

ACNUR ha planteado la necesidad de atención a las poblaciones migrantes en diversos servicios, incluyendo, transporte, salud, alimentación, hospedaje y asistencia legal y ayuda en la documentación. Pero se requiere ayuda humanitaria para que estas personas puedan ser acogidas en el país, siendo sobrecogedor ver mujeres y menores de edad transitar, antes de la pandemia, por las carreteras del país a pie hasta llegar a las ciudades de destino. Los migrantes son personas vulnerables y habría que evitar que se les revictimice.

En los aspectos de salud, la masiva migración venezolana activó la emergencia sanitaria en el país por casos del sarampión, erradicado en el país hace años, pero que se activó nuevamente, lo que obligó durante los grandes flujos previos a la pandemia a vacunar a quienes llegaban y a desarrollar regionalmente acciones en esta materia[543].

Durante el periodo de emergencia migratoria que ocurrió hasta pasado el primer semestre de del año 2019, la atención de estas necesidades fue realizada principalmente por la llamada Plataforma de Coordinación Nacional para Refugiados y Migrantes de Venezuela (GTRM, por sus siglas en inglés), en donde han participado más de 30 organizaciones incluyendo las agencias de Naciones Unidas, ONG nacionales e internacionales y organizaciones religiosas locales, a través de programas y acciones para cubrir necesidades básicas que incluyeron asistencia médica, apoyo psicosocial, raciones de comida, alojamiento en hoteles o refugios temporales, kits de higiene, orientación legal y transporte, entre otros. En Perú, a diferencia de Brasil, no se instalaron carpas de refugio, sino que se acondicionaron instalaciones para recibirlos, pero no pudo abastecerse a todos por la dimensión de los flujos[544].

Sin embargo, culminada dicha etapa como producto de las nuevas medidas de ingreso adoptadas por el Gobierno peruano, las acciones deben orientarse más hacia la integración de las personas en las comunidades de acogida, lo que implica primero

543. Nos referimos a la tarjeta de control sanitario acordada entre Colombia, Ecuador, Perú, Argentina, Paraguay, Haití, República Dominicana, Panamá, Estados Unidos y Canadá. Ver: https://www.voanoticias.com/a/tarjeta-vacunacion-venezolanos-migrantes-salud/5156865.html

544. Dicha Plataforma tiene como objetivo abordar las necesidades de protección, asistencia e integración tanto de los refugiados como de los migrantes venezolanos en los Estados afectados de América Latina y el Caribe, mediante el complemento y fortalecimiento de las respuestas nacionales y regionales de los gobiernos, en consonancia con los principios descritos en la Declaración de Nueva York para los Refugiados y Migrantes.

atender a la necesidad de regularizar el estatus migratorio, así como garantizar el acceso a servicios de salud y educación, seguridad, justicia, empleo y oportunidades de emprendimientos. La COVID-19 ha venido a generar numerosos problemas a este sector, pues ha golpeado muchísimo al país no solo desde la perspectiva de la salud, sino social y económicamente.

Necesidades y servicios jurídicos

De acuerdo a una encuesta a migrantes y extranjeros de 2018 (ENPOVE), realizada por el Instituto Nacional de Estadística e Informática del Gobierno peruano, el 87,6% del total señaló no poder cubrir sus principales necesidades, porcentaje que se incrementaba en el caso de las mujeres (88,1%) frente a los varones (87,1%), mostrando su mayor vulnerabilidad y falta de acceso a servicios. Entre las principales necesidades recogidas en este estudio se encuentran la ayuda médica, mencionada por el 71% de encuestados, seguida de la generación de ingresos/empleo (54,4%), la educación y capacitación (37,7%), la ayuda para regularizar su situación migratoria (26,9%), el alojamiento (24,6%) y la alimentación (21,3%)[545].

Por su parte, un estudio de la OIM de septiembre de 2019 reveló que las necesidades inmediatas de las y los migrantes eran de regularización documentaria y legal (60,9%), seguida de seguridad para la ruta (59,8%), ropa y calzado (43,8%), artículos de higiene (11,4%) y alimentación (10,7%), entre otros[546].

No es casual que el tema de documentación aparezca como primera atención requerida por los migrantes, pues a la fecha de toma de esta encuesta, ya no existía el PTP y los migrantes ingresaban como turistas o solicitantes de refugio. La situación de irregularidad es una dificultad central en aspectos básicos para el ejercicio de derechos, pues pese a lo que diga la Política Nacional de Migración[547], en los hechos la atención en salud tendrá muchas limitaciones si la persona no tiene documentos, pues para ser incorporado al SIS del sistema de salud pública, se requiere estar en situación migratoria regular.

Este es un elemento clave a considerar y existen situaciones como las de la página web del SIS que, desafortunadamente, presenta una frase equivocada: "su finalidad [del SIS] es proteger la salud de los peruanos que no cuentan con un seguro de salud". La ley

545. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA (INEI). *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú.* Resultados de la ENPOVE 2018, realizada con el apoyo del Banco Mundial, ACNUR, OIM, UNFPA y UNICEF. Lima, 2018.

546. ORGANIZACIÓN INTERNACIONAL PARA LAS MIGRACIONES y UNICEF. *Monitoreo de flujo de la población venezolana en el Perú. Matriz de Seguimiento de Desplazamiento (DTM).* Reporte 6. Lima, septiembre de 2019.

547. La PNM dice: "Se debe tener en cuenta que al incrementarse el número de extranjeros y extranjeras en el Perú, las políticas de atención de salud, educación, trabajo, inclusión, acceso a la justicia, acceso a servicios sociales, entre otras, deben involucrar a estas personas sin importar su condición jurídica migratoria". Pero en los hechos no es necesariamente así.

original del SIS no distingue entre peruanos de extranjeros, aunque sí considera que deben tener la condición de "residentes"[548].

A su vez, si bien el artículo de la Ley 27604 estipula que toda persona tiene derecho a recibir atención médico-quirúrgica de emergencia cuando lo necesite, estando los establecimientos de salud sin excepción obligados a prestar esta atención, mientras subsista el estado de grave riesgo para su vida y salud, el migrante deberá reembolsar los gastos en que incurra el hospital[549].

El artículo 7 del D.S. 007-2017-IN, reglamento del Decreto Legislativo 1350, Decreto Legislativo de Migraciones, estipula expresamente respecto al acceso a los servicios de salud, que "7.1. El Ministerio de Salud dicta las normas y establece las medidas necesarias para garantizar a la persona extranjera el acceso a los servicios de salud pública, aun en situación migratoria irregular". Sin embargo, esta norma no está siendo aplicada por el sector salud.

Todos estos aspectos revelan que existe no solo un problema de documentación sino de aplicación del sistema jurídico para el caso de los migrantes, que debiera ser atendido a través de litigio colectivo o estratégico por la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública o las clínicas jurídicas de las universidades, como ocurre en Chile, Ecuador, Colombia y Brasil, para generar algunos cambios de interpretación para asegurar el derecho a la salud de los inmigrantes vulnerables.

Con respecto al acceso a la justicia, el artículo 9 del reglamento de la Ley de Migraciones señala que tanto el Poder Judicial como el Ministerio Público garantizan a la persona extranjera el acceso a los servicios de justicia sin discriminación por motivo de su situación migratoria. Establece que corresponde a la Policía Nacional de Perú recibir de manera obligatoria la denuncia que efectúe cualquier persona extranjera, disponiendo medidas de protección especial para casos de personas extranjeras que se encuentren en situación de vulnerabilidad. Asimismo, señala el deber del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de establecer las medidas para garantizar a la persona extranjera el acceso a los servicios de defensa pública conforme a las normas de la materia.

---

548. El Seguro Integral de Salud (SIS) es una alternativa que ofrece el Estado peruano, perteneciente al Ministerio de Salud, y que a finales de 2019 comprendía a más de 20.200.000 residentes. El Decreto de Urgencia 017-2019 ha ampliado el aseguramiento para poder abarcar al 100% de la población que no tiene cobertura de algún tipo de seguro, más allá de si cuenta o no con recursos económicos, pero insiste en un aspecto que en su aplicación está dejando fuera a los migrantes que no están en condición regular, pues la norma habla de "residentes", lo que se está interpretando como una condición regular. Haría falta de una interpretación más inclusiva y favorable a la vigencia de los derechos (*pro personae*).

549. La norma agrega que las personas indigentes debidamente calificadas están exoneradas de todo pago. El reglamento de la Ley 29414, que establece los derechos de las personas usuarias de los servicios de salud, señala que los los gastos de atención de la situación de emergencia de las personas comprendidas en los grupos poblacionales vulnerables serán asumidos por el SIS bajo el régimen subsidiado, de acuerdo a las disposiciones legales vigentes. Ver: www.spij.gob.pe

Pero existe, en general, falta de atención o visibilidad de los servicios. En cuanto a las necesidades de documentación, no existe desde el Estado ningún servicio que asesore o represente a las y los migrantes o refugiados en los trámites que requieren hacer, lo que está siendo efectuado por diversas ONG, como el Servicio Jesuita de la Solidaridad (Encuentros SJS), que brinda asistencia humanitaria para las personas solicitantes de refugio, proporcionando asesoría legal para los trámites administrativos mediante la Clínica Jurídica de la Facultad de Derecho de la Universidad Antonio Ruiz de Montoya.

Un reciente estudio del IDEHPUCP reflejó la situación de la mujer migrante y su vulnerabilidad. Son jóvenes en su mayoría de 18 a 29 años (59%), sin educación superior (88%), lo que las expone a bajos salarios, empleos informales y a hostigamiento sexual[550], a lo que se suma la falta de acceso a la justicia por el desconocimiento de los sistemas jurídicos, la no atención o rechazo de denuncias por parte de las autoridades y el temor a acudir ante las instancias correspondientes por las posibles repercusiones en su contra relacionadas con su estatus migratorio.

Las barreras de acceso a la justicia existen y debe considerarse no solo el desconocimiento sobre el funcionamiento del sistema de justicia y la estigmatización que pueden tener los operadores de justicia sobre esta población, sino que también hay que tener en cuenta que las mujeres venezolanas son abusadas, agredidas y asesinadas[551].

Además, los servicios de atención a víctimas en general para las mujeres peruanas y, por supuesto, para las migrantes, tienen claras deficiencias. La Defensoría del Pueblo en su informe constató que 52 de estos Centros de Emergencia Mujer existentes en el país no atendían casos de feminicidio y 87 no atendían a mujeres migrantes[552].

Sobre este punto, la SNM llevó a cabo un estudio sobre la vulnerabilidad de las mujeres migrantes desde una perspectiva de género (2018)[553], del que cabe resaltar algunos

550. INSTITUTO DE DERECHOS HUMANOS DE LA PONTIFICIA UNIVERSIDAD CATÓLICA DEL PERÚ (IDEHPUCP). *Estudio sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión*. Lima. IDEHPUCP, Fundación Panamericana para el Desarrollo y Gobierno de los Estados Unidos, 2019. Disponible en: https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/estudio-sobre-el-perfil-socio-economico-de-la-poblacion-venezolana-y-sus-comunidades-de-acogida-una-mirada-hacia-la-inclusion-2/

551. Existen muchos casos de mujeres migrantes y extranjeras asesinadas y agredidas. Un caso muy sonado en Perú fue el de una mujer asesinada por su empleador obsesionado con ella. https://ojo.pe/policial/anciano-se-obsesiono-con-su-trabajadora-venezolana-y-la-mato-de-un-balazo-web-ojo-noticia/. O el caso de una muchacha que fue quemada con ácido por el hijo de quien le arrendaba la casa. http://www.noticias-ahora.com/venezolana-peru-quemada/ De hecho en Perú se dio el primer caso de homicidio por xenofobia en junio de 2018 cuando un ciudadano peruano disparó a una mujer venezolana que quedó parapléjica. El homicida disparó a la mujer en un bar acusándola de robar puestos de trabajo a los peruanos. Es el primer caso de tentativa de homicidio por xenofobia. https://larepublica.pe/sociedad/1311754-trujillo-atrapan-sujeto-disparo-venezolana/

552. DEFENSORÍA DEL PUEBLO. *Centros de Emergencia Mujer. Supervisión a nivel nacional 2018*. Informe Defensorial 179. Lima, 2018. Disponible en: https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Defensorial-N%C2%BA-179-Centros-Emergencia-Mujer-supervisi%C3%B3n-a-nivel-nacional-2018.pdf

553. Ver: https://www.migraciones.gob.pe/wp-content/uploads/2018/04/Presencia_inmigrantes_situacion_-vulnerabilidad_Peru.pdf

resultados. El estudio identificó numerosos casos en los cuales las ciudadanas extranjeras que interponían procesos judiciales en materia de alimentos o formulaban denuncia por violencia familiar contra sus cónyuges eran chantajeadas por estos, condicionándose la entrega de la copia del documento de identidad migratorio o la suscripción de la carta de garantía para acceder a la calidad migratoria, obligándolas a desistir de su acción judicial. Esto que fue identificado por la propia Superintendencia cambió con la nueva Ley de Migraciones, dando autonomía a la mujer para los trámites ante la autoridad migratoria.

En otros casos, las ciudadanas extranjeras víctimas de violencia familiar mantenían su situación migratoria irregular debido a que no se sometieron a la voluntad de sus cónyuges maltratadores, quienes llegaban al extremo de denunciarlas ante las autoridades migratorias, sancionándolas así con una orden de salida obligatoria con impedimento de ingreso y separándolas arbitrariamente de sus hijos. Es decir, que el cónyuge agresor utilizaba indebidamente el sistema a fin de someter a la ciudadana extranjera y, en caso de no lograrlo, gestionaba su salida del país sobre la base de las propias normas migratorias que no consideraban el arraigo familiar, consolidando así una práctica arbitraria y lesiva del principio de la unidad migratoria familiar.

Para hacer frente a la violencia de género, desde 1993 Perú cuenta con normas que buscan combatir la violencia familiar y de género. En la actualidad, el eje de esta política gira en torno a la Ley 30364[554], para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres y los integrantes del grupo familiar, su reglamento y modificatorias, así como en otras normas complementarias que disponen que la violencia familiar debe ser objeto de atención multisectorial, siendo diversas las entidades del Estado que participan de los programas, estrategias y acciones que se desarrollan al respecto.

Uno de los más importantes programas en la materia son precisamente los Centros de Emergencia Mujer (CEM), que constituyen servicios gratuitos y especializados de atención multidisciplinaria para personas afectadas por violencia familiar y sexual. Brindan orientación legal, defensa judicial, consejería psicológica y apoyo social. Asimismo, se realizan actividades de prevención a través de capacitaciones, campañas comunicacionales, formación de agentes comunitarios y movilización de organizaciones[555]. En algunos lugares cuentan con casas refugio.

Los CEM deben brindar ayuda a las migrantes que han sufrido episodios de violencia en materia de salud, refugio, alimentación y asistencia médica. El factor principal por el que los migrantes no denuncian actos de violencia es por el hecho de que las agresiones ocurren en el interior de hogares de migrantes en estado irregular en el país, lo que

554. Ver: https://www.mimp.gob.pe/webs/mimp/ley30364/sobre-ley-30364.php

555. Para conocer con mayor detalle la situación actual de estos centros, ver Defensoría del Pueblo, 2018. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Defensorial-N%C2%BA-179-Centros-Emergencia-Mujer-supervisi%C3%B3n-a-nivel-nacional-2018.pdf

trae consigo el temor a ser expulsado del territorio peruano, generando temor sobre el destino de los hijos y la seguridad económica de la familia, lo que se corresponde con los casos recogidos en el estudio de la SNM[556].

De otro lado respecto al delito de trata de personas[557], la migración ha detonado este fenómeno que se da fundamentalmente para la explotación sexual de mujeres venezolanas. En el caso de Lima, en septiembre de 2019 se informó que 264 jóvenes de Venezuela habían sido rescatadas hasta esa fecha por el Ministerio Público y la Policía Nacional de los delitos de trata y proxenetismo. Por su parte, en el 2018 fueron 140 las venezolanas rescatadas de trata y 17 del proxenetismo[558]. Sin embargo, como han informado los fiscales especializados en trata, los casos son muy difíciles de procesar pues las víctimas huyen incluso de las propias autoridades[559].

No obstante, la sentencia emitida en junio de 2019 por el Poder Judicial contra tres venezolanos que integraban una red de trata de personas permite ver que sí se puede avanzar en el control de este delito a pesar de las dificultades existentes, así como las pautas dadas recientemente para el tratamiento de estos casos por la Corte Suprema de la República[560].

Refieren que atienden migrantes en orientación legal y brindan servicios de representación legal para víctimas, básicamente por violencia de género, habiéndonos informado que el servicio de defensa no requiere que la persona migrante esté en condición regular. No obstante, el Decreto Supremo 009-2019-JUS, de marzo de 2019, que plantea el fortalecimiento de la defensa pública, no establece en concreto la visión para servicios a migrantes y extranjeros pese a ser parte de los usuarios. También brindan servicios de defensa penal para extranjeros privados de libertad.

Otro servicio importante que atiende migrantes es la Defensoría Municipal del Niño y Adolescente (DEMUNAS), que se encarga de proteger y atender los derechos de esta

556. Para ubicar los CEM a nivel nacional ver: https://www.mimp.gob.pe/homemimp/centro-emergencia-mujer.pdf
557. Este delito se encuentra regulado mediante Ley 30251, que perfecciona la tipificación del delito de trata de personas; el Decreto Supremo 001-2016-IN, que aprueba el reglamento de la Ley 28950 contra la Trata de Personas y el Tráfico Ilícito de Migrantes, y el Decreto Supremo 005-2016-IN, que aprueba el Protocolo Intersectorial para la Prevención y Persecución del Delito y la Protección, Atención y Reintegración de Víctimas de Trata de Personas.
558. El Poder Judicial emitió primera sentencia contra red de venezolanos que explotaba a sus compatriotas. Diario *El Comercio,* 22 de enero de 2020. https://elcomercio.pe/lima/policiales/el-poder-judicial-emitio-primera-sentencia-contra-red-de-venezolanos-que-explotaba-a-sus-compatriotas-noticia/
559. Durante nuestra visita a Tumbes, frontera norte con Ecuador, el fiscal de Trata y Tráfico de Personas (abg. Roberto Villacorta) informó que las mujeres migrantes sufren explotación sexual y que logran rescatar en algunos casos a las mujeres captadas para este tipo de actividad ilegal, pero ellas mismas no se consideran víctimas. Señaló que en el 2019 rescataron a cien mujeres en estas condiciones y que su frustración es que, pese a que el Ministerio Público identifica casos, las migrantes indocumentadas no desean participar en las diligencias fiscales por temor a exponer su situación migratoria.
560. Ver Acuerdo Plenario 06-2019/CJ-116, sobre problemas concursales en los delitos de trata de personas y delitos de explotación sexual: www.pj.gob.pe. Por lo demás, es importante tener en cuenta que en materia de trata existe una Directiva de Atención a Víctimas de Trata de Personas y Tráfico Ilícito de Migrantes y un Plan Nacional contra la Trata de Personas 2017-2021.

población. Sus funciones son conocer la situación de los niños y adolescentes que se encuentran en instituciones públicas y privadas, intervienen cuando estén en conflicto sus derechos a fin de hacer prevalecer su interés superior del niño y adolescente, promueven el fortalecimiento de los lazos familiares pudiendo efectuar conciliaciones entre cónyuges, padres y familiares, fijando normas de comportamiento, alimentos, colocación familiar provisional, siempre que no existan procesos judiciales abiertos sobre estas materias, promueven el reconocimiento voluntario de filiaciones, presentan denuncias ante las autoridades competentes por falta y delitos en agravio de los niños y adolescentes, entre otras. Su limitante es que solo pueden llegar a la conciliación y muchos operadores de las DEMUNAS no saben de temas migratorios y no conocen la documentación que tienen los inmigrantes, por lo que esto puede ser una barrera de acceso.

Lo mismo ocurre en el Poder Judicial, en donde los operadores no conocen los documentos de identidad migratorio de uso común (PTP, solicitud refugio), lo que puede generar dificultades de acceso, a pesar de que el Poder Judicial cuenta con un Plan de Acceso a la Justicia que expresamente reconoce a las personas migrantes para sus servicios[561]. Además, dicho plan tiene el eje 7 sobre "Migración y desplazamiento interno", que tiene varios objetivos, entre los que destacan:

- Realizar las acciones de coordinación necesarias a fin de promover la efectiva defensa pública de las personas extranjeras.
- Coordinar con las entidades que correspondan a efecto de que las personas migrantes o desplazadas tengan acceso a los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.
- Proponer acciones que permitan que los extranjeros que no entienden ni hablen el español tengan asistencia en su lengua natal.
- Promover que los tribunales de justicia emitan pronunciamientos en protección de los derechos de los extranjeros y migrantes.

Situación penitenciaria y de infractores de la ley penal

Uno de los servicios más importantes a extranjeros que brinda el Estado es el de representación legal para la defensa penal de aquellos que se encuentran en prisión por la presunta comisión de delitos, labor que está a cargo de los defensores públicos de la Dirección General de la Defensa Pública y Acceso a la Justicia del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En la actualidad, en el país existe un total de 95.909 personas privadas de libertad (90.746 varones y 5.163 mujeres). De este total, la población de extranjeros en las cárceles

561. Ver el plan en:
https://www.pj.gob.pe/wps/wcm/connect/64ff88804d7e0bfaa85cfb2d8cfcf5ea/PLAN+NACIONAL+FINAL+22+marzo.pdf?MOD=AJPERES&CACHEID=64ff88804d7e0bfaa85cfb2d8cfcf5ea

peruanas es de 2.114 personas, que equivale al 2,2%. Internos varones son 1.855 y mujeres 259[562]. Pero estas cifras cambian en la frontera norte (Tumbes) donde la tasa de extranjeros privados de libertad es de 15,2% respecto del total de presos, y en el caso de mujeres la tasa sube a 22,6%. En esta ciudad existen 1.184 internos, de ellos 181 son extranjeros. En entrevista con los encargados de la defensa pública, refirieron que tienen solo dos defensores públicos asignados al penal para la defensa de estas personas.

Hasta hace poco la tendencia era a disminuir la cantidad de extranjeros en prisión; así, entre mayo de 2016 y mayo de 2018, la población penitenciaria extranjera se redujo de 1.804 a 1.633. Sin embargo, a partir de entonces esta población volvió a incrementarse, especialmente con población venezolana. La mayor población de internos corresponde a colombianos, con 576 personas privadas de libertad; seguidos de venezolanos, con 335; mexicanos, con 229; ecuatorianos, con 131, y bolivianos, con 85, entre otros. La gran mayoría están en prisión preventiva (70%).

Si bien la población venezolana en los centros penitenciarios se ha incrementado rápidamente, es necesario señalar que es una cifra marginal respecto a la cantidad de migrantes. Si consideramos los 1,2 millones que se señala que han llegado al país, la cantidad de personas privadas de libertad solo representan el 0,02% del total.

En cuando a la situación de los adolescentes infractores de la ley penal, en Perú, mediante el Decreto Legislativo 1348, se aprobó el Código de Responsabilidad Penal de Adolescentes. De acuerdo a dicho Código, los adolescentes entre 14 y menos de 18 años de edad tienen responsabilidad penal especial, siendo sujetos a medidas socioeducativas.

El artículo 19 señala que es derecho del adolescente ser asistido por un defensor especializado desde su detención policial, durante la investigación y a lo largo de todo el proceso, así como durante el cumplimiento de alguna medida socioeducativa. El Ministerio de Justicia y Derechos Humanos provee la defensa gratuita especializada a todos los adolescentes que, por sus escasos recursos, no puedan designar un abogado defensor de su elección, o cuando resulte indispensable el nombramiento de un abogado defensor de oficio para garantizar la legalidad de una diligencia y el debido proceso. La víctima de un adolescente infractor también puede recibir asistencia legal y patrocinio del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos.

En Perú, la medida de internamiento, que es la medida más severa y la última que debería ser usada por los jueces, es la que más se aplica en los centros juveniles que están a cargo del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, conforme a lo dispuesto por el Decreto Legislativo 1299 de diciembre de 2016[563].

562. Los datos sobre la población total son hasta el 16 de enero de 2020. La información de internos extranjeros es de noviembre de 2029. Datos oficiales del INPE:

563. OBSERVATORIO NACIONAL DE POLÍTICA CRIMINAL. Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria. *¿Cómo son los adolescentes infractores en el Perú?* Lima, MINJUS, 2016.

Según el censo que realizó el INEI en 2016 sobre la población en los centros juveniles, existían en internamiento un total de 1.965 adolescentes, el 75% de la población juvenil venía del interior del país y solo el 0,4% eran extranjeros[564]. Se reportó un hacinamiento del 40%.

7.13. Uruguay

Marco legal de la Defensoría Pública

En Uruguay la labor de defensa se presta dentro de la Dirección Nacional de la Defensa Pública (DNDP) y está a cargo de defensores cuya función es proveer la protección de los derechos humanos y el acceso a la justicia de los más desprotegidos y, especialmente, para aquellos que ven cuestionada su libertad, sea adulto o adolescente.

El artículo 254 de la Constitución de 1967 regula la defensa señalando que "la justicia será gratuita para los declarados pobres con arreglo a la ley", agregando que "en los pleitos en que tal declaración se hubiere hecho a favor del demandante, el demandado gozará del mismo beneficio hasta la sentencia definitiva, la cual lo consolidará si declara la ligereza culpable del demandante en el ejercicio de su acción".

A esta disposición se suma lo dispuesto en el artículo 16 que señala que "en cualquiera de los casos del artículo anterior, el juez, bajo la más seria responsabilidad" deberá tomar la declaración del acusado en presencia de su defensor, el que tendrá también el derecho de asistir a todas las diligencias sumariales[565].

Por su parte, el artículo 239 de la Constitución faculta a la Suprema Corte de Justicia para nombrar a los defensores de oficio permanentes por mayoría absoluta del total de componentes de la Suprema Corte de Justicia, lo que los hacía dependientes del Poder Judicial. Esta situación llevó a que la Defensoría de Oficio estuviera regulada no por una ley orgánica que garantizara su independencia, sino a través de un marco normativo compuesto por normas de carácter presupuestal, códigos generales y disposiciones dictadas por la Suprema Corte de Justicia.

En el caso de las normas de carácter presupuestal, entre estas se encuentran la Ley 12803 de Presupuesto General de Sueldos y Gastos de 1960, que dispuso que el cargo de defensor era de dedicación exclusiva y obligatoria; la Ley 13640 de Presupuesto Nacional de Sueldos, Gastos e Inversiones, que agregó los cargos de secretario de la Defensoría de Oficio en lo Civil y Criminal, y de la Defensoría de Menores; la Ley 15809

564. INSTITUTO NACIONAL DE ESTADÍSTICA E INFORMÁTICA. *Censo nacional de población en los centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación.* Lima, 2016.
565. Esto hace referencia al artículo 15, que dispone que "nadie puede ser preso sino infraganti delito o habiendo semiplena prueba de él, por orden escrita del juez competente".

de Presupuesto Nacional de 1985-1990, que precisó como cargos de dedicación obligatoria a los de director nacional de la Defensoría Pública, directores de la Defensoría Pública y del Servicio de Abogacía, defensores públicos, secretario II de la Defensoría Pública y del Servicio de Abogacía, además de crear el cargo de defensor de oficio.

Además la Ley 16226 de Rendición de Cuentas y Balance de Ejecución Presupuestal de 1990 dispuso que la retribución del director general de la defensorías de oficio sería equivalente a la de los ministros de los tribunales de apelaciones; la de los directores de las defensorías de oficio, equivalente al 95% de dichos funcionarios; la de los defensores de oficio de la capital y secretario de defensorías, equivalente a la de los jueces letrados de primera instancia de la capital, y la retribución de los defensores de oficio del Interior equivalente a la de los jueces letrados del Interior.

De estas normas, la más relevante será la Ley 16320, que declara en su artículo 387 que "los defensores de oficio tienen absoluta autonomía e independencia técnica en el ejercicio de sus funciones, pudiendo ejercitar las potestades que les confiere la Constitución y las leyes en defensa de sus patrocinados. En el caso de que se afecte la eficacia o se menoscabe la función de los defensores de oficio, deberán ponerlo en conocimiento del director de la respectiva defensoría, quien con anuencia de la Sala de Defensores correspondiente adoptará las medidas pertinentes para hacer cesar tal situación". Esta norma tiene una ubicación extraña por tratarse de una norma presupuestal, pero es la que señaló por primera vez la independencia de este servicio respecto del jurisdiccional, manteniendo además los criterios remunerativos fijados en la Leyes 16170 y 16226.

Otras normas de relevancia para la Defensoría son la Ley 16462, de 1992, cuyo artículo 135 dispuso que para acceder a cargos vacantes de defensores de oficio, tendrán preferencia los procuradores del Poder Judicial que posean título de abogado, agregando que los defensores de oficio que no se encuentren en régimen de dedicación exclusiva percibirán una retribución equivalente al 75% de la percibida por los defensores titulares; y la Ley 16736 de 1996, que creó dentro de la Dirección General de los Servicios de Asistencia Letrada de Oficio el Servicio de Abogacía de la Suprema Corte de Justicia, y transformó en defensores de oficio adjuntos en lo penal a los funcionarios administrativos con título de abogado que estuvieran prestando funciones en la defensorías de oficio en lo penal al 30 de agosto de 1995.

Para culminar con este grupo de normas, resta reseñar la Ley 17707 de 2003, que crea dentro del Servicio de Asistencia Letrada de Oficio del Poder Judicial los cargos de defensor de oficio en materia de familia, y de defensores de oficio para el interior del país[566]; y sobre todo la Ley 17930 del Presupuesto Nacional para el periodo 2005-2009,

566. Por su parte, el artículo 22 dispuso la exoneración de pago de toda información judicial solicitada por los servicios de defensorías de oficio o servicios de consultorios jurídicos con fines docentes y por servicios prestados a personas carenciadas, dependientes de la Universidad de la República y universidades privadas.

cuyo artículo 398 dispuso la creación dentro del rubro presupuestario del Poder Judicial del escalafón VII "Defensa Pública", incluyendo en este todos los cargos y contratos de función pública de defensores públicos y procuradores, creando de manera específica los siguientes cargos dentro de dicho escalafón:

- Subdirector nacional de Defensorías Públicas.
- Director de Defensoría.
- Defensor público de la Capital.
- Secretario II abogado de defensorías públicas.
- Defensor público del Interior.
- Defensor público adjunto.

Con relación a la DNDP, la Acordada 7918 de septiembre de 2017 dispone que dicha Dirección deje de depender de la Dirección General de los Servicios Administrativos, para integrarse a la Secretaría Letrada de la Corte Suprema de Justicia, que actúa como nexo entre la Dirección Nacional de la Defensa Pública y la corporación. Asimismo, estipula que la DNDP está integrada por un director y por los funcionarios técnicos, administrativos y auxiliares necesarios para la correcta prestación del servicio y de las competencias y atribuciones que fija esta norma, como son las siguientes:

- Planificar, organizar, dirigir, coordinar y controlar los servicios de asistencia letrada brindados por las defensorías públicas de todo el país, asegurando su correcto funcionamiento y el cumplimiento de sus fines.
- Brindar asesoramiento técnico y administrativo a todas las defensorías públicas del país.
- Controlar las visitas a establecimientos de detención y locales donde se encuentren los procesados y penados privados de libertad o adolescentes infractores (Acordada 7268, Resolución DINADEF 142/2016).

En el caso de los códigos que regulan las funciones de la defensa pública, cabe mencionar dos: el Código del Proceso Penal, promulgado en agosto de 1980 mediante Ley 15032, y el Código de la Niñez y Adolescencia, promulgado mediante Ley 17823.

Con respecto al primero, los artículos 75 y siguientes disponen de reglas generales en materia de defensa, que son aplicables a la defensa pública. Así, se señala que solo puede constituirse como defensor penal un abogado con título hábil expedido o revalidado por la Universidad de la República, que se haya matriculado en la Corte de Justicia, no permitiéndose al imputado ejercer su propia defensa, aunque fuere letrado. De igual modo se señala que el imputado no podrá ser representado y defendido por más de dos defensores; que todo defensor podrá representar y defender a más de un imputado en la misma causa, salvo cuando esto resulte incompatible con las necesidades de la defensa; y que en caso de que el imputado no designe defensor al tiempo de la declaración ratificatoria ante el juez, se tendrá por nombrado el defensor de oficio que correspondiere.

Con respecto al Código de la Niñez y Adolescencia, este recoge el principio de inviolabilidad de la defensa, de acuerdo al cual todo menor y adolescente tiene derecho a contar en forma permanente con asistencia jurídica gratuita, especializada, pública o privada, a partir de la detención, durante el proceso y hasta la ejecución completa de las medidas que se le apliquen. Por su parte, el artículo 108 dispone que tanto el juez letrado como el fiscal, el defensor y los técnicos asesores deben asistir a las audiencias fijas, bajo responsabilidad funcional y pena de nulidad, precisando que los defensores privados que no asistan serán sustituidos por defensores de oficio. Asimismo, el artículo 66 dispone que la Defensoría de Oficio de Familia debe establecer un régimen de turnos para que sus defensores actúen en aquellos juzgados que atiendan asuntos de emergencia que involucren a menores infractores.

Finalmente, con respecto a los decretos y normas dictadas por el Poder Judicial, se encuentran vigentes normas que datan de inicio del siglo pasado, como la Acordada 505/16 de septiembre de 1916, donde se establecen obligaciones para los defensores de oficio en lo Criminal; la Circular 16/42 de mayo de 1942, que declara que los defensores de pobres en lo Civil y Criminal están obligados a desempeñar las funciones de curador *ad-litem* cuando fuesen designados por el juez competente; la Acordada 2500/45, de octubre de 1945, que reglamenta la defensa de los menores; la Acordada 2501/45, que reglamenta la defensa de pobres en materias Civil y Criminal; la Acordada 3097/52 de febrero de 1952, Reglamento de las Defensorías de Oficio Civil y Criminal; la Acordada 7257 de abril de 1995, que dispone la creación de la Defensoría de Ejecución Penal con sede en Montevideo, y la Acordada 7619 de febrero de 2008 que aprueba el Reglamento de Calificaciones y Ascensos de los Defensores Públicos y Directores de Defensorías de la República.

Asimismo, destacan el Decreto 297/79 de mayo de 1979, que dispone que en todos los casos en que el encausado hubiere nombrado defensor y este fuere defensor de oficio, el juzgado dará prioridad absoluta a dicha defensa, remitiéndole el expediente en el día; el Decreto 674/979 de noviembre de 1979, que exige una declaración jurada de recursos económicos e ingresos para acceder al servicio gratuito de asistencia jurídica; el Decreto 48/80 de enero de 1980, que dicta normas relativas a la puesta en funcionamiento de las defensorías de oficio en el Interior de Uruguay, como consecuencia de la creación de 40 cargos por Ley 14985, señalando que estas serán establecidas de manera paulatina conforme se designe a sus titulares, y el Decreto 271/980 de mayo de 1980, que reglamenta a las defensorías de oficio a nivel nacional.

Normativa especial migratoria

En la actualidad, la política migratoria uruguaya se encuentra regulada mediante la Ley 18250 de Migraciones, que data de enero de 2008, siendo reglamentada mediante Decreto 394/009 de agosto de 2009. Asimismo, los lineamientos de esta política desde 2016 se encuentran establecidos mediante la Resolución 576/016, de septiembre de

2016, que aprobó el Documento Marco sobre Política Migratoria en Uruguay, propuesto por la Junta Nacional de Migración.

De acuerdo al artículo 1 de la Ley de Migraciones, el Estado uruguayo reconoce como derecho inalienable de las personas migrantes y sus familiares, sin perjuicio de su situación migratoria, el derecho a la migración, el derecho a la reunificación familiar, al debido proceso y acceso a la justicia, así como la igualdad de derechos con los nacionales, sin distinción alguna por motivos de sexo, raza, color, idioma, religión o convicción, opinión política o de otra índole, origen nacional, étnico o social, nacionalidad, edad, situación económica, patrimonio, estado civil, nacimiento o cualquier otra condición.

En este marco, el artículo 8 de la ley dispone que las personas migrantes y sus familiares gozarán de los derechos de salud, trabajo, seguridad social, vivienda y educación en pie de igualdad con los nacionales, gozando de la misma protección y amparo en uno y otro caso.

Por su parte, el artículo 9 dispone que la irregularidad migratoria en ningún caso impedirá que la persona extranjera tenga libre acceso a la justicia y a los establecimientos de salud, correspondiendo a las autoridades de dichos centros implementar los servicios necesarios para brindar a las personas migrantes la información que posibilite su regularización en el país.

Otros derechos importantes que recoge la Ley 18250 son el derecho a que el Estado le proporcione información relativa a sus derechos, deberes y garantías, especialmente en lo que refiere a su condición migratoria (artículo 12); a favorecer su integración sociocultural en el territorio nacional y su participación en las decisiones de la vida pública (artículo 13); al respeto a su identidad cultural, fomentando que mantengan vínculos con sus Estados de origen (artículo 14), así como a la igualdad de trato que los nacionales con respecto al ejercicio de una actividad laboral (artículo 16).

La aplicación de la política migratoria se encuentra a cargo del Ministerio del Interior, que es ejecutada a través de la Dirección Nacional de Migración. De acuerdo a la referida Ley 18250, modificada por la Ley 19254 de 2014 sobre Residencia Permanente, este Ministerio tiene como atribuciones en la materia habilitar los lugares por los cuales las personas deben ingresar o egresar del país; otorgar y cancelar a las personas extranjeras la residencia definitiva en los casos señalados en esta ley, salvo en los de cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos y los nacionales de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados, los que están a cargo del Ministerio de Relaciones Exteriores, y expulsar a aquellos extranjeros que incurran en las causas previstas en la legislación vigente[567].

567. Entre estas causas se encuentra el haber ingresado al país por punto no habilitado o eludiendo el control migratorio; haber sido objeto de desembarco condicional a raíz de dudas en su condición legal o documentaria; permanecer en el país una vez vencido el plazo de permanencia autorizado; haber ingresado al país mediante documentación material o ideológicamente falsa o adulterada, en los casos que así lo haya dispuesto la justicia; por ejecución de la medida de cancelación de la residencia temporaria y del plazo de permanencia autorizado al no residente, o si habiendo ingresado legítimamente se comprueba posteriormente que se incurrió en alguna de las anteriores causas, o en los motivos de rechazo al ingreso al país dispuestos en el artículo 45 de la Ley de Migraciones.

Por su parte, la Dirección Nacional de Migración tiene como atribuciones específicas declarar la irregularidad del ingreso o permanencia de personas extranjeras, así como rechazar su ingreso en los supuestos fijados por la ley; también exigir el permiso de viaje a menores de edad de nacionalidad uruguaya o extranjera con domicilio o residencia habitual en el país, controlar la permanencia de las personas extranjeras en relación con su situación migratoria, otorgar y cancelar el permiso de residencia temporaria y autorizar su prórroga, así como la prórroga de permanencia para no residentes, autorizar el cambio de categoría a las personas extranjeras que hayan ingresado de manera irregular, aplicar las sanciones administrativas que correspondan a quienes infrinjan las normas migratorias y disponer las medidas de expulsión de residentes temporarios y no residentes cuando así lo haya resuelto el Ministerio del Interior.

Como ya hemos señalado, el Ministerio de Relaciones Exteriores cuenta también con atribuciones migratorias que ejerce a través de sus consulados, como son: recibir, controlar e informar las solicitudes de ingreso al país que se tramitan en el exterior, para remitirlas a la Dirección Nacional de Migración; otorgar visas de ingreso en las categorías previstas en la Ley de Migraciones, y difundir las políticas y programas del Estado uruguayo en materia migratoria, además del otorgamiento de residencia definitiva en caso de nacionales de Estados parte del Mercosur.

Con respecto a las categorías de ingreso y permanencia, la legislación migratoria reconoce dos categorías generales: la de no residente y residente; en este último caso, se reconocen dos subcategorías: la de residente permanente y la de residente temporario. De acuerdo al artículo 33 de la Ley de Migraciones, la condición de residente permanente solo se otorga en dos casos: 1) cuando se trate de cónyuges, concubinos, padres, hermanos y nietos de uruguayos, bastando con que acrediten dicho vínculo, y 2) a los nacionales de los Estados partes del Mercosur y Estados asociados que acrediten dicha nacionalidad.

De acuerdo a lo establecido en la Ley 19254, el trámite de la residencia se tramita ante el Ministerio de Relaciones Exteriores o en cualquier oficina consular habilitada para este trámite, mediante su inscripción en el sitio web del Ministerio de Relaciones Exteriores, agendando fecha y hora de atención. Este tiene 30 días hábiles para expedir el certificado correspondiente, trámite que es gratuito[568].

Por su parte, se considera residente temporario a la persona extranjera que ingresa al país a desarrollar una actividad por un plazo determinado, pudiendo ser solicitada por cualquiera que se encuentre en las siguientes categorías: a) trabajadores migrantes[569]; b) científicos, investigadores y académicos; c) profesionales, técnicos y personal especializado; d) estudiantes, becarios y pasantes; e) personas de negocios, empresarios,

568. Ver: https://sitios.mrree.gub.uy/tramites/seleccionar/documento/InstructivoResidenciasROU.pdf

569. Al respecto, mediante Ley 17107, de mayo de 1999, se aprobó la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, adoptada por la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

directores, gerentes y consultores; f) periodistas; g) deportistas; h) artistas, e i) religiosos, incluyendo a sus cónyuges, hijos menores y padres. En cualquier otro caso, la residencia temporaria debe ser autorizada por el Ejecutivo mediante resolución fundada[570].

De acuerdo a ley, los ciudadanos de los Estados miembros del Mercosur y Estados asociados, también pueden optar por esta categoría cuando así lo soliciten. Asimismo, el artículo 34 de la ley señala que pueden solicitar residencia temporaria las personas que ingresen al país por razones humanitarias. Esta norma complementa así lo regulado en la Ley 18076 sobre el Derecho al Refugio y los Refugiados, que contiene disposiciones sobre la definición, requisitos, derechos y procedimientos para ser considerado refugiado en este país, que al igual que el resto de la normatividad migratoria, se ajustan bastante a lo dispuesto en el derecho internacional.

El artículo 2 de esta ley señala que será reconocido como refugiado toda persona que: 1) sea perseguida por motivos de pertenencia a determinado grupo étnico o social, género, raza, religión, nacionalidad, o por sus opiniones políticas, o que careciendo de nacionalidad y hallándose a consecuencia de tales acontecimientos fuera del país donde antes tuviera su residencia habitual, no pueda o no quiera regresar a él, y 2) haya huido del país de su nacionalidad o careciendo de nacionalidad, ha huido del país de residencia porque su vida, seguridad o libertad resultan amenazadas por la violencia generalizada, la agresión u ocupación extranjera, el terrorismo, los conflictos internos, la violación masiva de derechos humanos o cualquier otra circunstancia que haya perturbado gravemente el orden público.

La determinación de la condición jurídica de refugiado le compete a la Comisión de Refugiados (CORE), que forma parte del Ministerio de Relaciones Exteriores y que cuenta con una composición plural, integrada tanto por los poderes del Estado como por la sociedad civil[571]. La CORE tiene competencia para reconocer o no la calidad de refugiado; aplicar las cláusulas de exclusión o cesación; anular o revocar el reconocimiento de la condición jurídica de refugiado; resolver sobre las solicitudes de reunificación familiar y

570. Cabe señalar que, de acuerdo a ley, el Poder Ejecutivo puede también suspender los beneficios a los nacionales de los Estados que dicten normas o reglamentos que dispongan restricciones a los uruguayos que se encuentren en el territorio de dichos Estados con ánimo de permanencia, o que hayan incurrido en delitos que atenten contra la libertad y dignidad de las personas, como son en el caso uruguayo los delitos de tráfico y de trata de personas; esto es, cuando se promueve, gestiona o facilita de manera ilegal el ingreso o egreso de personas de nacionalidad uruguaya por la frontera, o cuando se favorece la permanencia irregular de migrantes dentro del territorio uruguayo, con la finalidad de obtener un provecho para sí o para un tercero.

571. La CORE está integrada, de acuerde a ley, por un representante del Ministerio de Relaciones Exteriores, designado por el ministro; un representante de la Dirección Nacional de Migración, designado por el ministro del Interior; un representante de la Universidad de la República, designado por el Consejo de la Facultad de Derecho entre los docentes de la Cátedra de Derechos Humanos o disciplinas específicas; un representante del Poder Legislativo, que será el presidente de la Comisión de Derechos Humanos de la Cámara de Representantes o quien sea designado por la propia Comisión de entre sus miembros; y dos representantes de ONG, 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, o quien haga sus veces. Asimismo, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados o su representante es considerado miembro permanente, con derecho a voz, pero sin voto.

resolver sobre las solicitudes de reasentamiento. Asimismo, la norma señala como cometidos de la Comisión: planificar, promover y coordinar políticas en materia de refugio, relacionándose directamente, a tales efectos, con cualquier institución pública o privada, nacional, internacional o extranjera, que fuese pertinente; coadyuvar en la búsqueda e implementación de soluciones duraderas para los refugiados, y colaborar en la promoción de políticas educativas tendientes a difundir los derechos y deberes de los refugiados.

La condición de refugiado puede ser denegada, de acuerdo a la citada ley, si el solicitante ya cuenta con la protección de un órgano de la ONU distinto a ACNUR, o si ha incurrido en delitos contra la paz, de guerra o contra la humanidad de acuerdo al derecho internacional; grave delito común, fuera del territorio nacional y antes de su solicitud; o incluso si son culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de la ONU. Cabe señalar, no obstante, que de acuerdo al artículo 7 de esta norma, en aquellos casos de cese o denegación de la condición jurídica de refugiado, el solicitante puede optar por permanecer en el territorio nacional bajo otra condición migratoria aplicable. De no proceder, se procederá a su expulsión, que solo será ejecutada cuando se adopte resolución definitiva, prohibiéndose de manera terminante la expulsión colectiva de refugiados.

En este marco normativo e institucional, resalta el papel que juega la Junta Nacional de Migración (JNM), como órgano asesor y coordinador de políticas migratorias del Poder Ejecutivo y que, como señalamos anteriormente, estuvo a cargo de definir la actual política migratoria. Esta junta se encuentra integrada por un delegado de cada una de las siguientes instituciones: Presidencia de la República, Ministerio del Interior, Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y Ministerio de Desarrollo Social.

Entre las funciones que cumple la JNM se encuentran las de proponer las políticas migratorias, actuando como órgano dinamizador de las mismas; analizar y proponer modificaciones en la normativa migratoria, y proponer la reglamentación respectiva; implementar instancias de coordinación intergubernamental en la aplicación de dichas políticas; asesorar en materia migratoria dentro de la órbita de competencia de cada organismo del Estado; promover la adopción de decisiones que favorezcan el proceso de integración regional en relación con las migraciones intra y extrazona; proponer la implementación de programas de migración selectiva, de retorno, de vinculación con compatriotas en el exterior y de poblaciones con alta propensión migratoria; así como implementar cursos de formación y sensibilización de los funcionarios migratorios.

La JNM cuenta además con el apoyo del Consejo Consultivo Asesor de Migración (CCAM), integrado por diversas organizaciones sociales y gremiales especializadas en la temática migratoria y en la promoción y defensa de los derechos humanos de las

personas migrantes, siendo competente para asesorar a la JNM, según la Ley de Migraciones, en los temas relativos a la inmigración y emigración de personas, en el diseño de políticas migratorias y en el seguimiento del cumplimiento de la normativa vigente en la materia. Finalmente, hay que resaltar que, en abril de este año, la Oficina Regional de ACNUR y la OIM reconocieron a Uruguay "por su liderazgo en materia de protección de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de la condición de refugiados y refugiadas", en el marco de la emergencia sanitaria actual[572].

Datos y situación migratoria

Según las cifras reportadas por la ONU, en Uruguay están asentados 81.482 migrantes, lo que supone un 2,36% de la población uruguaya. De este total, el 54,6% son mujeres (44.494) mientras que el 45,39% son varones (36.988)[573].

Cabe resaltar que, a diferencia de la mayor parte de países de la región, el número de migrantes ha ido disminuyendo en lugar de aumentar. Así, en 1990 se tenían registrados 98.116 inmigrantes, que constituían el 3,14% de la población para ese año. Esta cifra va a tener su menor nivel en 2010, cuando se registraron 76.303 inmigrantes, empezando a incrementarse desde entonces, pero sin alcanzar las cifras de 1990.

Respecto a la procedencia de la inmigración, los principales países son Argentina (28.604), España (16.784), Brasil (12.790) e Italia (7.576). Como se puede apreciar, la inmigración europea a Uruguay aún es porcentualmente relevante frente al resto de países latinoamericanos. En el caso de la inmigración venezolana, esta ha ido incrementándose en los últimos años; así, de acuerdo a datos del Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras en 2014 solo 78 venezolanos tramitaron su residencia permanente, en 2015 estos ya sumaban 1.100, llegando a 1.617 las nuevas residencias concedidas en 2017. Cabe destacar además que, a diferencia de otros países, el perfil de los inmigrantes venezolanos es el de un nivel educativo medio-alto, destacando profesionales del sector informático[574].

Por otro lado, cabe destacar que, hasta antes de la propagación de la pandemia producida por la COVID-19, el entrante presidente Luis Lacalle Pou había expresado la predisposición de su Gobierno tanto para recibir ciudadanos que estaban siendo *expulsados* por sus naciones, como Venezuela o Cuba, como un mecanismo para hacer frente a su bajo crecimiento poblacional (el menor de América Latina), como para promover la presencia de empresarios de otros países de la región para que inviertan en Uruguay,

572. Sobre el reconocimiento de ACNUR, ver: http://www.jnm.gub.uy/noticias/105-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-destaca-a-uruguay-en-la-proteccion-de-los-derechos-de-las-personas-migrantes-solicitantes-de-refugio-y-refugiadas.html

573. Ver: https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/uruguay

574. Ver: https://www.180.com.uy/articulo/70328_la-ola-migratoria-de-venezolanos-a-uruguay-es-de-nivel-educativo-medio-alto

a partir de una mayor flexibilidad económica y financiera[575]. Cabe esperar que una vez superada la actual coyuntura sanitaria esta posición sea retomada.

De acuerdo con el documento resultante de la consulta nacional realizada en 2017 respecto a la implementación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular[576], suscrito por Uruguay, se reconocen y destacan algunas buenas prácticas migratorias como el Plan de Respuesta Rápida, que permite a la persona migrante obtener el documento de identidad nacional en el mismo momento que inicia el trámite de residente permanente.

Resalta también que la política migratoria ha incorporado las recomendaciones de la sociedad civil, fortaleciendo además su participación y apoyo a las actividades que esta organice. Uruguay ha institucionalizado la participación de la sociedad civil a través del Consejo Consultivo Asesor de Migración.

Se organizan actividades de divulgación de derechos dirigidas tanto a la población migrante —talleres organizados por el Ministerio de Desarrollo Social—, como a funcionarios públicos —talleres de sensibilización organizados por el Ministerio de Relaciones Exteriores y la OIM—, como a la sociedad en general mediante actividades como la campaña "La inmigración es positiva", que ha tenido apoyo de la OIM. También se ha incorporado la temática migratoria y de discriminación, en la agenda de trabajo de los gobiernos locales, en programas como la Defensoría de la Vecina y el Vecino, y la Secretaría de Equidad Étnico Racial y Poblaciones Migrantes, que se llevan a cabo en la Intendencia de Montevideo; de igual modo se aprecian espacios de promoción dentro de cada ministerio, tal como la Unidad de Migración del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, y el Espacio Migrantes en la órbita del Ministerio de Desarrollo Social.

Necesidades y servicios jurídicos

El Gobierno uruguayo cuenta con un portal web que incluye información diversa de orientación, programas y servicios de apoyo a migrantes[577]. Este portal incorpora una sección dedicada a justicia, donde se contemplan cuatro tipos de servicios: 1) defensoría pública; 2) consultorios jurídicos barriales; 3) clínica notarial, y 4) centros de mediación.

Con respecto a la defensoría pública, el portal incluye la dirección de la sede de la Dirección Nacional de Defensorías Públicas, y de las diferentes defensorías públicas tanto de Montevideo, como del interior del país, incluyendo teléfonos, fax y horarios de

575. En relación con la posición del Gobierno puede verse: https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/02/12/uruguay-busca-atraer-a-cubanos-y-venezolanos-para-que-se-radiquen-en-el-pais/
576. Esta consulta fue realizada por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Uruguay y la OIM. Disponible en: http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Pacto_Mundial_Migracion_Naciones_Unidas_OIM_JNM_Informe_Uruguay.pdf
577. Sobre el particular, ver: https://www.gub.uy/migracion

atención. Esta información incluye a las diversas especialidades que incluye la Defensa Pública, como son penal, ejecución penal, familia, familia especializada (violencia doméstica), adolescentes infractores, civil, laboral, crimen organizado, administrativo y seguridad social.

En la actualidad, de acuerdo a datos recogidos para este diagnóstico, en Montevideo hay 4 defensores para adolescentes infractores, 4 para civil, 8 para familia especializada (violencia doméstica), 29 para familia y menores, 11 para laboral, 17 para penal y 8 para ejecución penal. Por su parte, en el interior del país laboran 46 defensores para adolescentes infractores, 32 para materia civil, 46 para familia, menores y violencia doméstica, 31 para trabajo y 45 para penal y ejecución penal.

Con respecto al ámbito de atención, la Defensa Pública interviene o puede intervenir en todo tipo de caso de carácter penal, mientras que en materia civil se tiene un criterio de acceso basado en aspectos económicos del solicitante, que debe tener un ingreso máximo que va de los 600 a 1.400 dólares estadounidenses, y si es propietario, su valor no debe ser superior a 300 unidades reajustables (6.500 dólares)[578].

En relación con los consultorios jurídicos gratuitos[579], la información incluye a los 13 consultorios existentes en Montevideo y los 18 existentes en el interior del país del Programa de Consultorios Jurídicos Barriales Gratuitos, auspiciados por el Centro de Estudiantes de Derecho, señalando que estos se encuentran dirigidos a atender de manera gratuita a personas de bajos ingresos. Con respecto a las clínicas notariales, solo se menciona a la Clínica Notarial de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República[580], indicando que atiende a personas que puedan probar tener bajos o nulos ingresos. Cabe señalar que, en ninguno de estos casos, se hace mención a una oficina o unidad especializada en la atención de migrantes.

Finalmente, recoge información sobre el Departamento de Mediación del Poder Judicial y los 14 centros de mediación que forman parte del sistema de justicia uruguayo, de los cuales cinco se ubican en Montevideo y nueve en el interior del país. Al igual que en el caso de los otros servicios, no se hace mención a servicios especializados para migrantes.

Situación penitenciaria y de infractores de la ley penal

De acuerdo con el Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (CERES), Uruguay cuenta con una de las tasas de reclusos por habitante más altas de la región latinoamericana, contando a enero de 2020 con 11.732 personas privadas de libertad, lo

578. AIDEF. *Diagnóstico de la Defensoría Pública en América*. 2012, pp. 67-69.
579. Sobre consultorios jurídicos gratuitos, ver: https://cedfeuu.edu.uy/dias-y-horarios-consultorios-juridicos-2018/
580. Sobre las clínicas notariales, ver: https://www.fder.edu.uy/clinicanotarial

que implica una tasa de encarcelamiento aproximada de 330 por cada 100.000 habitantes. Como señala el informe del Comisionado Parlamentario Penitenciario (CPP)[581], un dato a resaltar es que la población penitenciaria se ha triplicado en los últimos 20 años, dado que en 1999 apenas se contaba con 4.000 internos. El sistema penitenciario cuenta actualmente con 29 centros a cargo del Instituto Nacional de Rehabilitación (INR) del Ministerio del Interior; se señala la carencia de opciones reales de reinserción, dado que la tasa de reincidencia es bastante alta, cercana al 60%[582].

La gran mayoría de internos, el 94%, son varones y el 70% de la población penitenciaria es menor de 35 años. En relación con el nivel educativo, los datos del CERES señalan que un 3% de los reclusos no ha recibido ningún tipo de educación formal, un 48% cuenta con educación primaria completa o inconclusa mientras que otro 48% tiene secundaria completa o inconclusa; solo el 1% restante cuenta con estudios superiores.

Otro dato a resaltar es que la proporción de presos sin condena (preventivos) ha venido disminuyendo desde 2018, lo que habría sido propiciado por la reforma del Código del Proceso Penal. Así, si de 2006 en adelante la tasa promedio de presos sin condena era del 36 a 37% —con un pico de 47% en 2010, según datos del CERES—, a noviembre de 2019 el porcentaje de presos sin condena había caído al 22,6%, mientras que el 76,1% de internos ya contaba con condena penal.

De otro lado, el informe señala que el sistema penitenciario solo presentaba buenas posibilidades de inserción social y rehabilitación para el 27% de sus internos, insuficientes posibilidades para el 47% de los internos, y condiciones de trato cruel, inhumano o degradante para el 26% de los mismos. Asimismo, el 73% de la población penitenciaria está alojada en lugares que no ofrecen condiciones apropiadas de rehabilitación.

Además, un grave problema es el de la violencia interna dado que en 2019 se registraron 31 muertes violentas dentro del sistema penitenciario, una de las cifras más altas desde que existe registro de este indicador[583].

En relación con la población extranjera privada de libertad, de acuerdo a datos del INR difundidos en mayo de 2019[584], el 3% de los internos registrados a esa fecha eran extranjeros o migrantes (333), de los cuales 301 eran varones y 32 mujeres. El mayor número de ellos (317) provenían de otros países de América Latina, con presencia de brasileños (125), argentinos (92) y chilenos (32), seguidos de internos provenientes de

581. Comisionado Parlamentario Penitenciario. *Informe 2019 (versión preliminar).* Visto en: https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos

582. Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social. *Privación de la libertad y reinserción social en Uruguay.* Montevideo. CERES y CAF, 2017. Las cifras de 2019 provienen de Prison Insider: https://www.prison-insider.com/fichapais/prisionesuruguay

583. Comisionado Parlamentario Penitenciario. *Op. cit.,* pp. 48-50.

584. Ver: https://www.montevideo.com.uy/Noticias/333-extranjeros-estan-presos-en-nuestro-pais-origen-genero-y-delitos-mas-frecuentes-uc719377

Paraguay (16), México (15), Perú (10), República Dominicana (9), Cuba (6), Venezuela (5), Colombia (5) y Bolivia (2). Asimismo, 12 extranjeros privados de libertad provenían de Europa y 4 de África.

De este total, 144 se encontraban presos por estar vinculados a delitos de rapiña y hurto en todas sus modalidades; 82 por narcotráfico; 26 por delitos sexuales o violencia de género; 26 por homicidio; 22 por estafa, y 8 por tráfico y porte ilícito de armas de fuego y municiones.

Cabe resaltar que el INR creó en 2017 el Programa Específico de Atención a la Población Extranjera y Migrante (PROEM), como órgano dependiente de la Subdirección Nacional Técnica, con el objetivo de desarrollar líneas de acción y planes focalizados a la intervención socioeducativa de los internos migrantes y extranjeros desde un enfoque de derechos humanos, género y diversidad. El programa contempla un plan específico para cada una de las etapas del proceso penitenciario —ingreso, progresión dentro del sistema y egreso— tomando en cuenta acciones concretas para situaciones particulares como el caso de madres con hijos, personas en arresto administrativo, refugiadas y extranjeras sujetas a medidas no privativas de libertad.

Anexo 1. Información sobre el marco legal e institucional (Cuestionario)

Mucho se agradecerá proporcione en cualquier formato digital la información siguiente:

1.1. Ley que desarrolla los servicios de defensa pública.
1.2. Ley/reglamento/directivas en materia de migración (o instrumentos que regulen las modalidades o condiciones de acceso a la regularización migratoria).
1.3. Norma o declaración interna que reconozca la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia sobre Acceso a la Justicia de las Personas en Condición de Vulnerabilidad.
1.4. Planes estratégicos, planes institucionales, planes anuales, memorias 2018-2019, de la defensa pública.
1.5. Estudios recientes sobre la situación migratoria en el país (de existir o ser posible usted pueda identificarlos).
1.6. Estadísticas recientes (considerando año y fuente de información):

- Datos de los servicios que brinda su institución (de ser posible discriminados por tipos de servicios y perfiles de usuarios).
- Población migrante en el país (por nacionalidad y género).
- Población penitenciaria migrante/extranjera.

Cuestionario

País:	
Institución:	
Responsable del llenado:	
E-mail:	

I. Servicios de asistencia jurídica

Mucho agradeceremos si responde a las siguientes preguntas y, de ser el caso, proporcione la documentación de sustento:

1.1. ¿Están identificadas en su país o en su institución las necesidades jurídicas de los migrantes/extranjeros?

☐ Sí

☐ No

1.2. ¿Existe una disposición normativa en la Constitución, la ley o un reglamento, que asegura el acceso a la justicia de las personas migrantes/extranjeras en condiciones de igualdad respecto de los nacionales?

☐ Sí

☐ No

1.3. ¿Su institución brinda servicios jurídicos a personas migrantes y/o extranjeras considerando esta categoría como una línea de trabajo especial?

☐ Sí

☐ No

☐ La categoría migrantes y/o extranjeras está subsumida en los servicios generales que presta la Defensa Pública

1.4. ¿Cuál es la estimación de personas migrantes/extranjeras atendidas en el último año? (Precisar por género y edad).

N.° total de personas atendidas	
N.° de mujeres atendidas	
N.° de hombres atendidos	
N.° de niños, niñas y adolescentes atendidos	

1.5. ¿Cuál es el porcentaje estimado de atenciones jurídicas de la Defensa Pública para personas migrantes/extranjeras en el último año respecto del total de personas atendidas por la Defensa Pública?

Porcentaje estimado de atención a migrantes/extranjeros respecto del total de atenciones jurídicas de la Defensa Pública:	

1.6. ¿Posee la Defensa Pública un protocolo especial o *ad hoc* para la asistencia jurídica a migrantes/extranjeros?

☐ Sí

☐ No

(De ser positiva la respuesta, por favor acompañar texto del protocolo).

1.7. ¿La Defensa Pública cuenta con traductores o intérpretes para los casos en que los migrantes/extranjeros no hablan el idioma?

☐ Sí, en todos los centros

☐ Solo en algunos

☐ No. El traductor o intérprete es de cargo de otra institución pública

1.8. ¿Atiende la Defensa Pública a personas migrantes/extranjeros en centros penitenciarios o centros de detención de migrantes (si estos últimos existen en su territorio)?

☐ Sí, en todos los centros

☐ Solo en algunos

☐ No se atiende

1.9. ¿Existen "ventanillas abiertas" al público para atender consultas de migrantes/extranjeros de forma gratuita?

☐ Sí

☐ No

1.10. ¿Existen documentos elaborados por la Defensa Pública en idiomas distintos al oficial del Estado dirigidos a usuarios migrantes o extranjeros?

☐ Sí

☐ No

1.11. ¿Existe un sistema de atención/asistencia jurídica en frontera?

☐ Sí

☐ No

Si la respuesta es sí, ¿se atiende a toda la población migrante o solo a solicitantes de asilo/refugiados?

☐ Sí, se atiende a todos

☐ No, solo a solicitantes de refugio/asilo

1.12. ¿Cuáles son los servicios que brinda la Defensa Pública a migrantes/extranjeros? (Marque todas las que considere correctas).

☐ Orientación jurídica

☐ Representación legal en juicio

☐ Representación en procesos de regularización migratoria o procedimientos de refugio

☐ Representación para evitar su expulsión

☐ No se brindan servicios a migrantes/extranjeros

1.13. ¿Cuáles son las materias objeto de asistencia jurídica? (Marque todas las que considere correctas).

☐ Constitucional (acción de tutela, amparo, *habeas corpus*)

☐ Civil

☐ Familia

☐ Laboral

☐ Penal

☐ Administrativo (incluye regularización migratoria y solicitante de asilo/refugio)

☐ Otra (describir)……..…..…..…..…

☐ No se brindan servicios a migrantes/extranjeros

1.14. ¿Existen enfoques especiales de atención para personas migrantes/extranjeras en condición de vulnerabilidad?

☐ Sí, tenemos servicios preferenciales para personas en condición de vulnerabilidad

☐ No, todas las personas son tratadas en igualdad

Por favor, describa si su respuesta es positiva:

1.15. ¿Las personas migrantes/extranjeros son atendidos por la Defensa Pública al igual que un nacional? (Marque lo que considere pertinente).

☐ Sí, independientemente de su condición migratoria regular o irregular

☐ Solo pueden ser atendidos por la Defensa Pública si tienen una condición migratoria regular.

☐ Para que un migrante pueda demandar/denunciar en causas civiles, como víctima (incluida violencia de género), casos de familia (tenencia, divorcio, alimentos, régimen de visitas), la defensa de sus derechos fundamentales requiere tener una condición migratoria regular. Si es irregular no podrá acudir a la justicia

1.16. En casos de trata de personas:

☐ Se atiende al margen de su condición regular o irregular

☐ Siempre se requiere que se acredite condición migratoria regular

1.17. ¿Está contemplada la asistencia jurídica en caso de expulsión?

☐ Sí, la Defensa Pública atiende a migrantes/extranjeros en casos de expulsión de cualquier tipo

☐ Sí, la Defensa Pública atiende a migrantes/extranjeros en casos de expulsión sujetas al procedimiento penal únicamente

☐ No, la Defensa Pública no presta servicios en el ámbito administrativo

1.18. En las asistencias jurídicas que se realizan a personas migrantes, ¿existen protocolos o servicios de asistencia con enfoque de género?

☐ Sí

☐ No

Por favor describid si su respuesta es positiva:

1.19. ¿Existe alguna asistencia jurídica especial adaptada a los niños/as migrantes acompañados o no acompañados?

☐ Sí

☐ No

Por favor describid si su respuesta es positiva:

1.20. ¿Existe en la organización de la Defensoría Pública un comité o comisión encargada del derecho migratorio o de refugio/asilo?

☐ Sí

☐ No

Por favor describid si su respuesta es positiva:

1.21. ¿Su institución considera al migrante como una persona en condición de vulnerabilidad?

☐ Sí

☐ No

1.22. ¿Qué parámetros o características debería tener la red de asistencia jurídica a personas migrantes/extranjeras que ha acordado implantar la AIDEF? (Marque las que considere pertinentes).

☐ Permitir que el tema migratorio se visibilice más en la agenda de la AIDEF

☐ Ser un instrumento para mejorar los servicios que brindamos a los usuarios migrantes/extranjeros, de ser el caso

☐ Ser un espacio para compartir buenas prácticas

☐ No debe generar mayor trabajo o esfuerzo a las instituciones participantes

☐ Otro. Por favor describa:

II. Prácticas de atención de servicios jurídicos

Mucho apreciaríamos que pueda brindarnos información sobre servicios especiales de atención a migrantes/extranjeros que ofrece su institución. (Haga una ficha por cada práctica que usted identifique).

Nombre del servicio o proyecto	
Fecha de instauración	
Aplicación (ámbito nacional o localizado)	
Cobertura (de beneficiarios)	
Servicios que brinda (describir)	
Financiamiento (propio o internacional)	
¿Cuenta con evaluación de impacto?	
Página web (en su caso)	
Otra información que considere relevante	

Fuentes consultadas para el estudio

Parte general (secciones I a IV)

Acosta Arcarazo y Madrid Sartoretto, Laura. ¿Migrantes o refugiados? La Declaración de Cartagena y los Venezolanos en Brasil. En: *Análisis Carolina,* 9/2020. https://www.fundacioncarolina.es/wp-content/uploads/2020/03/AC-9.2020.pdf

AIDEF. *Diagnóstico de la Defensoría Pública en América,* 2012. https://www.forumjustica.com.br/wp-content/uploads/2015/08/Diagnostico-DP.pdf

AIDEF. *Guía regional para la defensa pública y la protección integral de las personas privados de libertad y memoria explicativa.* Documento de Trabajo, 3. Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2013. https://www.defensapublica.gob.do/wp-content/uploads/2014/12/Gua-Regional-de-Atencin-a-PPL.pdf

AIDEF. *Manual regional: las Reglas de Bangkok en clave de defensa pública.* Documento de Trabajo, 36. Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2015. http://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual_Reglas_Bangkok.pdf

AIDEF. *Manual regional de buenas prácticas penitenciarias.* Documento de Trabajo, 37. Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2015. http://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual_Buenas_Practicas_Penitenciarias.pdf

AIDEF. *Manuales de monitoreo de derechos humanos en los centros de privación de libertad por parte de las defensorías públicas. Entrevistas Individuales*. Documento de Trabajo, 13. Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2014. http://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual-de-Monitoreo_Entrevistas-Individuales.pdf

AIDEF. *Manuales de monitoreo de derechos humanos en los centros de privación de libertad por parte de las defensorías públicas. Visitas generales.* Documento de Trabajo, 12. Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2014. https://www.academia.edu/36612209/Manual_de_monitoreo_de_derechos_humanos_en_los_centros_de_privaci%C3%B3n_de_libertad_por_parte_de_las_defensor%C3%ADas_p%C3%BAblicas

AIDEF. *Manual regional de buenas prácticas penitenciarias.* Documento de Trabajo, 37. Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2015. http://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual_Buenas_Practicas_Penitenciarias.pdf

AIDEF. *Manual regional: las Reglas de Bangkok en clave de defensa pública.* Documento de Trabajo, 36. Serie Guías y Manuales. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Madrid, 2015. http://aidef.org/wp-content/uploads/2017/01/Manual_Reglas_Bangkok.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo. *Los costos del crimen y de la violencia: nueva evidencia y hallazgos en América Latina y el Caribe. Informe técnico 2017*. https://publications.iadb.org/publications/spanish/document/Los-costos-del-crimen-y-de-la-violencia-Nueva-evidencia-y-hallazgos-en-Am%C3%A9rica-Latina-y-el-Caribe.pdf

Banco Mundial. *Una oportunidad para todos: los migrantes y refugiados venezolanos y el desarrollo del Perú* (Vol. 2) (español), 2019. http://documents.worldbank.org/curated/en/107621574372585665/Una-Oportunidad-para -Todos-Los-Migrantes-y-Refugiados-Venezolanos-y-el-Desarrollo-del-Per%C3%BA

BBVA. *Anuario de migración y remesas.* Septiembre de 2019. https://www.bbvaresearch.com/publicaciones/mexico-anuario-de-migracion-y-remesas-2019/

Cancillería. *Fortalecimiento de políticas públicas para la atención y vinculación de colombianos en el exterior.* https://www.cancilleria.gov.co/sites/default/files/informe-ejecutivo-2013-vinculacion-colombianos-exterior.pdf

Cappelletti, Mauro y Garth, Bryant. *El acceso a la justicia. La tendencia en el movimiento mundial para hacer efectivos los derechos.* Ed. FCE, México, 1996.

CEPAL. *Panorama social de América Latina 2019.* CEPAL, diciembre de 2019. https://www.diariolasamericas.com/la-emigracion-los-medicos-venezolanosotro-drama-la-salud-n4156821

CIDH. *Informe sobre movilidad humana, estándares interamericanos.* 2015. http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/MovilidadHumana.pdf

CIDH. *El acceso a la justicia como garantía de los derechos económicos, sociales y culturales. Estudio de los estándares fijados por el Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* OEA/Ser.L/V/II.129, Doc. 4. 7 septiembre 2007.

CIDH. *Acceso a la justicia para las mujeres víctimas de violencia en las Américas de 2007.* OEA/Ser.L/V/II. Doc. 68. 20 enero 2007. https://www.cidh.oas.org/pdf%20files/Informe%20Acceso%20a%20la%20Justicia%20Espanol%20020507.pdf

CIDH. *Informe sobre medidas dirigidas a reducir el uso de la prisión preventiva en las Américas.* 2017. http://www.gacetajuridica.com.pe/boletin-nvnet/ar-web/PrisionPreventiva.pdf

Coimbra, Luiz Octavio. Crimen y castigo. Una reflexión desde América Latina. En: *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* 24, junio-noviembre de 2019. https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3779/2634

Comité de Derechos Humanos. *Observación General 15. La situación de los extranjeros con arreglo al pacto*. 27.º Periodo de sesiones (1986). Doc. HRI/GEN/1/Rev. 9 (Vol. I), 27 de mayo de 2008.

Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer. *Observación General 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia.* 2015, CEDAW/C/GC/33.

Corte IDH. Caso González Lluy y otros casos. Ecuador, sentencia de 1 de septiembre de 2015.

Corte Interamericana de Derechos Humanos. Sentencia del 20 de agosto de 2000. http://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/resumen_282_esp.pdf

CrIDH. Caso Ximenes Lopes versus Brasil. Sentencia de 4 de julio de 2006.

Dirección General de Defensa Pública y Acceso a la Justicia Ministerio de Justicia y Derechos Humanos del Perú. *Protocolo para la defensa pública relativo al acceso a la justicia de jóvenes y mujeres extranjeras privadas de libertad.* Documento de Política, 13. Área Justicia. Ed. Programa EUROsociAL. Guatemala, 2014. http://sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1415190758-PROTOCOLO_PERU_web.pdf

Gobierno del Perú. *Política Nacional Migratoria 2017-2025.* D.S. 015-2017-RE. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11191.pdf

Hernández Román, Laura. *Buenas prácticas y experiencias*. Comité Ejecutivo de AIDEF. https://www.defensapublica.gob.do/wp-content/uploads/2014/12/PRESENTACION-FINAL-PARA-ENTREGAR-A-LA-OEA.pdf

Informe de la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones. Ginebra, 2016. https://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_448723.pdf

Informe de la relatora especial sobre la independencia de los magistrados y abogados, Gabriela Knaul, sobre la asistencia jurídica, A/HRC/23/43, 15 de marzo de 2013.

Miguel Juan, Carmen y Rodríguez Atero, Macarena. *Protocolo para el acceso a la justicia de personas migrantes en Chile.* Ed. Herramientas Eurosocial Cohesión Social en la Práctica, 17/2019.

Observatorio de Igualdad de Género de América Latina y el Caribe. *Proyecto auspiciado por la CEPAL*. https://oig.cepal.org/es/laws/6

OCDE. *Policy Migration Debates*. Mayo, 2014. https://www.oecd.org/migration/OECD%20Migration%20Policy%20Debates%20Numero%202.pdf

OEA. *El problema de las drogas en las Américas.* Secretaría General, 2013. http://www.oas.org/documents/spa/press/Introduccion_e_Informe_Analitico.pdf

OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo.* 2018, p. 4. https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

Opinión Consultiva OC-18/03 de 17 de septiembre de 2003, solicitada por los Estados Unidos Mexicanos sobre Condición Jurídica y Derechos de los Migrantes Indocumentados. https://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2003/2351.pdf.

Organización de las Naciones Unidas. *Metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible.*https://www.un.org/sustainabledevelopment/es/peace-justice/.

Pacto Mundial sobre Migración de las Naciones Unidas. https://undocs.org/es/A/CONF.231/3

Palacios Sanabria, María Teresa. Los derechos de los extranjeros como límite a la soberanía de los Estados. En: *International Law, Revista Colombiana de Derecho Internacional,* 23. Bogotá, 2013.

Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela, R4V, de 5 de marzo de 2020. https://r4v.info/es/situations/platform

PNUD. *Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina*. New York, 2013. https://www.undp.org/content/dam/rblac/img/IDH/IDH-AL%20Informe%20completo.pdf

Ramírez, Silvina. *Problemas y desafíos para la defensa pública penal en América Latina.* En: Biblioteca Virtual de CEJA. http://biblioteca.cejamericas.org/bitstream/handle/2015/3150/silvina-defensa.pdf?sequence=1&isAllowed=y

Reglamento de la Corte Interamericana de DD. HH. http://www.corteidh.or.cr/sitios/reglamento/nov_2009_esp.pdf

UNODC. *Principios y directrices de las Naciones Unidas sobre el acceso a la asistencia jurídica en los sistemas de justicia penal.* New York, 2013. https://www.unodc.org/documents/justice-and-prison-reform/13-86673_ebook-Spanish.pdf

UNODC. "Web based statistics on crime and judicial systems", https://dataunodc.un.org/crime. Cit. por: Coimbra, Luiz Octavio. Crimen y castigo. Una reflexión desde América Latina. En: *Revista Latinoamericana de Estudios de Seguridad,* 24, junio-noviembre de 2019.https://revistas.flacsoandes.edu.ec/urvio/article/view/3779/2634.

Fuentes por país (sección V)

Argentina

Baer, Gladys; Benítez, Natalia y Contartese, Daniel. La participación de los trabajadores inmigrantes procedentes de países limítrofes y de Perú en los mercados laborales urbanos de Argentina. En: *El impacto de las migraciones en Argentina*. Cuadernos Migratorios, 2, OIM, Oficina Regional para América del Sur, 2012. http://argentina.iom.int/co/cuadernos-migratorios-n%C2%B02-el-impacto-de-las-migraciones-en-argentina

Canelo, Brenda; Gavazzo, Natalia y Nejamkis, Lucila. Nuevas (viejas) políticas migratorias en la Argentina del cambio. En: *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos,* 18. Santiago, 2018.

Clavelo, Laura. La migración internacional en Argentina hacia el 2010. *Rev. Inter. Mob. Hum.,* Brasília, 2012, Ano XX, 39, pp. 135-157. http://www.scielo.br/pdf/remhu/v20n39/v20n39a08.pdf

Consejo Federal para la Lucha contra la Trata y Explotación de Personas y para la Protección y Asistencia a las Víctimas. *Informe Anual 2018*. Buenos Aires, 2018, pp. 103-104. https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/informe_if-2018.pdf

Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. *Examen del Estado argentino ante el Comité de Protección de los Derechos de todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familias (2º Ciclo)*. Informe de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. https://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CMW/Shared%20Documents/ARG/INT_CMW_IFN_ARG_29053_S.pdf

Defensoría del Pueblo de la Nación. *Informe Anual 2018*. http://www.dpn.gob.ar/documentos/anuales/ianual2018.pdf. p 204

Federación Internacional de Derechos Humanos. *Argentina, avances y asignaturas pendientes en la consolidación de una política migratoria basada en los derechos humanos.* Ed. CELS. Febrero de 2011, 559e.

Hernández Román, Laura. *Buenas prácticas e experiencias.* Comité Ejecutivo AIDEF. https://www.defensapublica.gob.do/wp-content/uploads/2014/12/PRESENTACION-FINAL-PARA-ENTREGAR-A-LA-OEA.pdf

Instituto Nacional de Estadisticas y Censos (INDEC). *Censo nacional de población, hogares y viviendas 2010. Censo del Bicentenario. Resultados definitivos*. Tomo I. Migración internacional. https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/poblacion/censo2010_tomo1.pdf

Instituto Federal Penitenciario. *Síntesis diaria al 20 de marzo de 2020.* http://www.spf.gob.ar/www/estadisticas

Langevin, Julián Horacio (coord.). La defensa pública en la República Argentina y en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. En: *Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación*, 9. Buenos Aires, 2014. http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina39920.pdf

Melella, Cecilia (2014). Migraciones emergentes hacia la Argentina: colombianos y ecuatorianos. Breve panorama y estrategias de inserción cultural. En: *Si Somos Americanos. Revista de Estudios Transfronterizos,* XIV (2), pp. 15-46. https://scielo.conicyt.cl/pdf/ssa/v14n2/art02.pdf

Ministerio Público de la Defensa. *Informe Anual 2019*. https://www.mpd.gov.ar/pdf/Informe%20Anual%202019_compressed.pdf

Ministerio Público Fiscal. Procuración General de la Nación. *Guía de actuación en casos de violencia doméstica contra las mujeres del Ministerio Público de Argentina de 2016.* https://www.mpf.gob.ar/ufem/files/2016/11/UFEM-Gu%C3%ADa-de-actuaci%C3%B3n-en-casos-de-violencia-dom%C3%A9stica-contra-las-mujeres.pdf

Modolo, Vanina. Análisis histórico-demográfico de la inmigración en la Argentina del Centenario al Bicentenario. En: *Papeles de Población* ,22 (89), 2016. http://www.scielo.org.mx/pdf/pp/v22n89/1405-7425-pp-22-89-00201.pdf

OIM. *Condiciones de vida de migrantes en la República Argentina. Caracterización de la población migrante para el seguimiento del Objetivo de Desarrollo Sostenible 1*. Buenos Aires, Oficina País para Argentina, 2019.

OIM. *Condición de vida de migrantes en la República Argentina. Caracterización de la población migrante para el seguimiento de los ODS 1 (Fin de la pobreza)*. 2018.

OIM. Escenario base para el seguimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible vinculados a las condiciones de vida de los migrantes a través del gasto público social nacional. Buenos Aires, OIM y Ciudad Autónoma de Buenos Aires, 2018. http://argentina.iom.int/co/sites/default/files/publicaciones/Escenario%20base%20ODS%20Condiciones%20de%20Vida%20Migrantes%20%20WEB%20FINAL.pdf

OIM. *Migrantes paraguayos en Argentina: población, instituciones y discursos.* Cuadernos Migratorios, 4. 2013. https://robuenosaires.iom.int/sites/default/files/publicaciones/Cuadernos_Migratorios_4_-_Migrantes_Paraguayos_en_Argentina.pdf

Procuración Penitenciaria de la Nación. *Informe 2018*. https://ppn.gov.ar/pdf/publicaciones/Informe-anual-2018.pdf

Revista del Ministerio Público de la Defensa de la Nación, 9. Buenos Aires, 2014. http://www.pensamientopenal.com.ar/system/files/2014/12/doctrina39920.pdf

Brasil

Espinoza, Olga. Mujeres privadas de libertad: ¿es posible su reinserción social? En: *Cuaderno C R H,* Salvador, v. 29, SPE 03, 2016. http://www.scielo.br/pdf/ccrh/v29nspe3/0103-4979-ccrh-29-spe3-0093.pdf

Human Right Watch. *Informe Mundial 2019*. https://www.hrw.org/es/world-report/2019/country-chapters/326043

Informações são do Relatório Anual do Observatório das Migrações Internacionais. https://www.justica.gov.br/news/collective-nitf-content-1566502830.29

Instituto Brasileño de Geografía y Estadística (IBGE). *Metodología do Censo Demográfico 2010*. Série Relatórios Metodológicos, 2013. http://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros /liv81634.pdf

Instituto de Políticas Públicas en Derechos Humanos del Mercosur y Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Migrantes regionales en la ciudad de San Pablo. Derechos sociales y políticas públicas.* https://www.ippdh.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/01/Migrantes-regionales-en-San-Pablo_ES.pdf

Plataforma Regional de Coordinación Interagencial - R4V. https://r4v.info/es/situations/platform

Situación de los migrantes y refugiados venezolanos en Brasil de noviembre de 2019. Informe. http://www.oas.org/documents/spa/press/Informe_situacion-migrantes-refugiados-venezolanos-en-Brasil.pdf

Chile

Benítez, Alejandra y Velasco, Carolina. Desigualdades en salud: brechas en acceso y uso entre locales e inmigrantes. En: *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional.* 2019.

Comisión Interamericana reconoce en cualquier procedimiento de expulsión, se debe considerar el interés superior de los niños. Caso 12562, Wayne Smith, Hugo Armendáriz y otros con Estados Unidos, 12 de julio de 2010.

Defensoría Penal Pública. *Memoria Anual 2018*. http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/4d42d42158418807a362d46ba6642b22.pdf

Departamento de Extranjería y Migración del Ministerio del Interior y Seguridad Pública. https://www.extranjeria.gob.cl/leyes-migratorias/

Fuentes, Adolfo y Vergara, Rodrigo. Los inmigrantes en el mercado laboral. En: *Inmigración en Chile. Una mirada multidimensional.* 2019.

Gendarmería de Chile. *Manual de derechos humanos de la Función Penitenciaria.* Unidad de Proyección y Promoción de los Derechos Humanos. https://html.gendarmeria.gob.cl/doc/ddhh/Archivos_Adicionales/MANUAL_DDHH_GENCHI_FINAL.pdf

Informe de Fondo 51/96 de la CIDH, caso 10675, personas haitianas —Haitian Boat People— (Estados Unidos), 13 de marzo de 1997; también la sentencia de la Corte IDH. Caso Familia Pacheco Tineo vs. Estado Plurinacional de Bolivia. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones, y Costas, sentencia del 25 de noviembre de 2013. Serie C, 272, párr. 153.

Instituto Nacional de Estadística de Chile. *Estimación de personas extranjeras residentes en Chile al 31 de diciembre de 2018. Informe metodológico.* Febrero, 2019. https://www.extranjeria.gob.cl/media/2019/07/Estimaci%C3%B3n-Poblaci%C3%B3n-Extranjera-en-Chile.pdf

Lara Escalona, María Daniela y Hernández Badilla, Paulina Andrea. *Protocolo de atención a mujeres indígenas extranjeras privadas de libertad.* Documento de Política, 32. Ed. Programa EUROsociAL, 2015. http://www.dpp.cl/resources/upload/files/documento/4bb183558fad24f3001a110359190b0a.pdf

Miguel Juan, Carmen y Rodríguez Atero, Macarena. *Protocolo de defensa penal para personas migrantes y extranjeras.* Herramientas Eurosocial 19/2019. Enero, 2019.

Miguel Juan, Carmen y Rodríguez Atero, Macarena. *Protocolo para el acceso a la justicia de personas migrantes en Chile.* Herramientas Eurosocial 17/2019. Octubre, 2019.

Plataforma de Coordinación para Refugiados y Migrantes de Venezuela (R4V). La cifra de venezolanos en Chile a marzo de 2020 asciende a 371.163 personas.

Colombia

Binder, Alberto; Cape, Ed y Namoradze, Zaza. *Defensa penal efectiva en América Latina. Resumen ejecutivo y Recomendaciones.* Bogotá, 2015. https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/02/fi_name_recurso_767.pdf

Clavijo Padilla, Janneth Karime. *La política migratoria colombiana en el periodo 2002-2010: el programa Colombia Nos Une (CNU).* Córdoba: Editorial del Centro de Estudios Avanzados de la Universidad Nacional de Córdoba, 2014.

Defensoría del Pueblo. *XXVI Informe del Defensor del Pueblo al Congreso de la República. Informe analítico de los DD. HH. y DIH en Colombia.* 2018. https://www.defensoria.gov.co/public/pdf/XXVI-Informe-del-Defensor-del-Pueblo-al-Congreso.pdf

Estrategia CONPES 3950. https://colaboracion.dnp.gov.co/CDT/Conpes/Econ%C3%B3micos/3950.pdf

GIFMM. *Fact Sheet Subgrupo Multisector. Alojamientos y asentamientos: mensajes clave 2020.* https://r4v.info/es/documents/details/74408

Grupo Banco Mundial. *Migración desde Venezuela a Colombia. Impactos y estrategias en el corto y mediano plazo.* Octubre, 2018. https://r4v.info/es/documents/download/66643

Grupo Interagencial sobre Flujos Migratorios Mixtos (GIFMM). https://r4v.info/es/situations/platform/location/7511

Hernández Román, Laura. *Buenas prácticas y experiencias.* Comité Ejecutivo AIDEF. https://www.defensapublica.gob.do/wp-content/uploads/2014/12/PRESENTACION-FINAL-PARA-ENTREGAR-A-LA-OEA.pdf

Ministerio de Justicia. *Mirada al estado de cosas institucional del sistema penitenciario y carcelario en Colombia.* http://www.politicacriminal.gov.co/Portals/0/documento/cosas%20institucional.pdf

OXFAM. *Sí, pero no aquí. Percepciones de xenofobia y discriminación hacia migrantes de Venezuela en Colombia, Ecuador y Perú.* Octubre, 2019. Oxfam. https://www.oxfam.org/es/informes/si-pero-no-aqui

Costa Rica

ACNUR. https://www.acnur.org/costa-rica?gclid=EAIaIQobChMIpYetouXE6QIV1vZRCh2EngulEAAYASAAEgLdJfD _BwE

ACNUR. *Protección de refugiados en América Latina.* Buenas prácticas legislativas. Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas.

CIDH. *Migración forzada de personas nicaragüenses a Costa Rica.* 2019.

CONAMAJ. https://www.conamaj.go.cr/

Defensa Pública. https://defensapublica.poder-judicial.go.cr/

Dirección General de Inmigración y Extranjería: https://www.migracion.go.cr/Paginas/Centro-de-Estad%C3%ADsticas-y-Documentaci%C3%B3n.aspx

MPI. *Bienvenidas asimétricas: respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense. Andrew Selee y Jessica Bolter,* 2020.

OIM. Programa Mesoamérica, programa regional que cubre desde México hasta Panamá, Guyana y Belice.

Poder Judicial. https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr

Poder Judicial. Subcomisión de Migración y Refugio: https://accesoalajusticia.poder-judicial.go.cr/index.php/subcomision-de-migracion-y-refugio

Ecuador

Comité Permanente por la Defensa de los Derechos Humanos. https://www.cdh.org.ec/informes/398-resumen-del-informe-del-cdh-sobre-crisis-carcelaria-en-ecuador.html

Comunicado de prensa de la Cancillería del 20 de julio de 2018. https://www.cancilleria.gob.ec/cancilleria-impulsa-mesa-nacional-de-movilidad-humana-con-una-veintena-de-instituciones-publicas-y-de-cooperacion-internacional/

Defensoría Pública. *Informe anual de labores enero-diciembre 2019.* https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/INFORME-ASAMBLEA-2019.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. *Plan Nacional de Movilidad Humana.* Mayo, 2018.

Ministerio de Relaciones Exteriores y Movilidad Humana. Nota oficial. https://www.cancilleria.gob.ec/protocolo-para-proteger-a-ninos-venezolanos-en-movilidad-humana-fue-firmado-por-cancilleria-mies-y-ministerio-de-interior/

Ordenanza Metropolitana Quito. http://www7.quito.gob.ec/mdmq_ordenanzas/Ordenanzas/ORDENANZAS%20A%C3%91OS%20ANTERIORES/ORDM-271%20-%20MOVILIDAD%20HUMANA.pdf

Plan Estratégico Institucional 2020-2025. https://www.defensoria.gob.ec/wp-content/uploads/2020/02/pei_2020_2025.pdf

Plan Nacional de Movilidad Humana. https://www.cancilleria.gob.ec/wp-content/uploads/2018/06/plan_nacional_de_movilidad_humana.pdf

Portal de la Defensoría Pública. https://www.defensoria.gob.ec/?page_id=188

Protocolo binacional colombo ecuatoriano de atención integral a víctimas y sobrevivientes de trata de personas. 2011. http://migracion.iniciativa2025alc.org/download/07ECc_Protocolo_Ecuador_Colombia_Trata_Personas.pdf

El Salvador

ACNUR. *Protección de refugiados en América Latina*. Buenas prácticas legislativas. Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas.

Estadísticas de El Salvador. http://www.migracion.gob.sv/estadisticas/cifras-de-retornos-del-01-al-08-de-mayo-de-2019/

Global Detention Project. https://www.globaldetentionproject.org/countries/americas/el-salvador

ILANUD. *Informe sobre la aplicación de las 100 Reglas de Brasilia por parte de la Cumbre Judicial Iberoamericana.* 2014.

OIM. *Migration Initiatives 2020 - Central America, North America and the Caribbean.*

OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo.* 2020.

OIM. Estadísticas migrantes retornados: https://mic.iom.int/webntmi/descargasoim/

Portal de la Defensoría Pública: http://www.pgr.gob.sv/index.php/m-servicios/m-cdp

Guatemala

ACNUR. *Protección de refugiados en América Latina*. Buenas prácticas legislativas. Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas.

IDPP. *Memoria de labores 2018.*

Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP). http://www.idpp.gob.gt/

Instituto Guatemalteco de Migración: https://igm.gob.gt/estadisticas/

OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo*. 2020.

OIM. *Migration Initiatives 2020 - Central America, North America and the Caribbean*.

OIM. Estadísticas migrantes retornados: https://mic.iom.int/webntmi/descargasoim/

Honduras

Global Detention Project. https://www.globaldetentionproject.org/countries/americas/honduras

IFDP. https://www.facebook.com/pages/category/Government-Organization/Defensa-P%C3%BAblica-de-Honduras-1859358797685662/

MIRPS. *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones.* 2019.

OIM. *Informe sobre las migraciones en el mundo*. 2020.

OIM. Estadísticas migrantes retornados. https://mic.iom.int/webntmi/descargasoim/

Poder Judicial. http://www.poderjudicial.gob.hn/institucional/organizacion/dependencias/defensa/Paginas/Estructura-Orgánica.aspx

Ramos Rollón, Marisa. *Diagnóstico de salida para la elaboración de lineamientos de política del Poder Judicial de Honduras para el acceso a la justicia de las personas en condición de vulnerabilidad.* EUROsociAL+ , 2019.

México

ACNUR. Programa de apoyo a solicitantes de asilo por defensores públicos: https://www.acnur.org/es-mx/noticias/press/2019/5/5cdd8e674/personas-solicitantes-de-asilo-contaran-con-apoyo-de-la-defensoria-publica.html

ACNUR. *Protección de refugiados en América Latina*. Buenas prácticas legislativas. Unidad Legal Regional del ACNUR para las Américas.

ANADEPE. Asociación Nacional de Defensorías Públicas Estatales de la República Mexicana. https://anadepeac.org.mx/

Asilegal. *El acceso a la justicia de personas indígenas privadas de libertad en Chiapas y Oaxaca.* México, 2017.

Asilegal, Fundar y Sin Fronteras. *La detención migratoria: un análisis desde el modelo penitenciario y el gasto público.* 2019.

CIDH. *Derechos humanos de migrantes, refugiados, apátridas, víctimas de trata de personas y desplazados internos: normas y estándares del Sistema Interamericano de Derechos Humanos.* 2015.

CNDH. *Informe especial. Situación de las estaciones migratorias en México, hacia un nuevo modelo alternativo a la detención*. 2019.

COMAR. https://www.gob.mx/comar

Gobierno de México. Grupo Beta. https://www.gob.mx/inm/acciones-y-programas/grupos-beta-de-proteccion -a-migrantes.

IFDP. Instituto Federal de Defensoría Pública. https://www.ifdp.cjf.gob.mx/index.htm

IFDP. Secretaría Técnica de Igualdad y Atención a Grupos Vulnerable Dirección. Plan de Atención a Personas en Movilidad y Sujetas a Protección Internacional. 2019.

INM. Instituto Nacional de Migraciones. https://www.gob.mx/inm

MIRPS. *II Informe Anual del Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones.* 2019.

MPI. *Bienvenidas asimétricas: respuestas de América Latina y el Caribe a la migración venezolana y nicaragüense, Andrew Selee y Jessica Bolter.* 2020.

REDODEM. *Nuevos rostros, mismas dinámicas. Procesos migratorios en México, Informe 2018, 2019.*

SEGOB. https://www.gob.mx/segob

SEGOB. *Rutas. Estudios sobre movilidad y migración internacional es un proyecto editorial de investigación y análisis del Centro de Estudios Migratorios de la Unidad de Política Migratoria, Registro e Identidad de Personas.* Secretaría de Gobernación, 2020.

Paraguay

ACNUR. Noticias. https://www.acnur.org/noticias/briefing/2018/8/5b6dbf714/paraguay-se-convierte-en-el-primer-pais-de-las-americas-en-aprobar-una.html

Datos Macro. https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/paraguay.

Mecanismo Nacional de Prevencion de la Tortura. *Anuario estadístico 2019. Personas privadas de libertad en la República de Paraguay.* Asunción: MNP. 2019. http://www.mnp.gov.py/index.php/investigacion-social/2015-08-23-04-10-39/Estad%C3%ADsticas/Anuario-estad%C3%ADstico-de-personas-privadas-de-libertad-en-la-Rep%C3%BAblica-del-Paraguay-2019/

Mercosur. *Propuestas para el relatorio sobre la actuación de las defensorías públicas oficiales del Mercosur en el área de derechos humanos. Versión 2017 - Acceso a la justicia de grupos en situación de vulnerabilidad.*

http://redpo.mercosur.int/wp-content/uploads/2017/11/2017_2013_Relatorio_Direitos_Humanos_REDPO.pdf

OIM. *Política migratoria.* República del Paraguay. Asunción: Dirección Nacional de Migraciones del Ministerio del Interior y Fondo de la OIM para el Desarrollo, 2016.

OIM. *Características y problemas de la migración en el Paraguay.* Compendio temático 3. Asunción: OIM, UNFPA y Ministerio de Relaciones Exteriores del Paraguay, 2003.

Semillas para la Democracia. *Derechos humanos, refugiados/as y solicitantes de asilo en Paraguay. Derechos humanos de las personas refugiadas.* 2017. http://www.semillas.org.py/wp-content/uploads/2017/12/Codehupy.pdf

Perú

Defensoría del Pueblo. *Centros de Emergencia Mujer. Supervisión a nivel nacional 2018.* Informe Defensorial 179. Lima. 2018. https://www.defensoria.gob.pe/wp-content/uploads/2018/12/Informe-Defensorial-N%C2%-BA-179-Centros-Emergencia-Mujer-supervisi%C3%B3n-a-nivel-nacional-2018.pdf

Defensoría del Pueblo. *Tratamiento penal del tráfico ilícito de migrantes en el Perú: avances, desafíos y retos.* Serie Informe Adjuntía - Informe 001 - 2019 - DP/ ADHPD.

Defensoría del Pueblo. *Tratamiento de las personas extranjeras en el Perú. Casos conocidos por la Defensoría del Pueblo.* Informe de Adjuntía 009-2014-DP/ADHPD. Disponible en: http://www.defensoria.gob.pe/modules/Downloads/informes/varios/2015/Informe-009-2014-DP-ADHPD.

Instituto de Derechos Humanos de la Pontificia Universidad Catolica del Peru (IDEHPUCP). *Estudio sobre el perfil socioeconómico de la población venezolana y sus comunidades de acogida: una mirada hacia la inclusión.* Lima. IDEHPUCP, Fundación Panamericana para el Desarrollo y Gobierno de los Estados Unidos, 2019. https://idehpucp.pucp.edu.pe/lista_publicaciones/estudio-sobre-el-perfil-socio-economico-de-la-poblacion-venezolana-y-sus-comunidades-de-acogida-una-mirada-hacia-la-inclusion-2/

Instituto Nacional de Estadistica e Informatica (INEI). *Condiciones de vida de la población venezolana que reside en Perú. Resultados de la ENPOVE 2018, realizada con el apoyo del Banco Mundial, ACNUR, OIM, UNFPA) y UNICEF*. Lima, 2018.

Instituto Nacional de Estadística e Informática (INEI). *Censo nacional de población en los centros juveniles de diagnóstico y rehabilitación*. Lima, 2016.

Observatorio Nacional de Política Criminal. Dirección General de Política Criminal y Penitenciaria. *¿Cómo son los adolescentes infractores en el Perú?* Lima, MINJUS, 2016.

OIM y UNICEF. *Monitoreo de Flujo de la población venezolana en el Perú. Matriz de seguimiento de desplazamiento (DTM).* Reporte 6, septiembre. Lima, 2019.

Uruguay

AIDEF (2012). *Diagnóstico de la Defensoría Pública en América.*

Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas por Resolución 45/158, de 18 de diciembre de 1990.

Centro Estudiantes de Derecho. https://cedfeuu.edu.uy/dias-y-horarios-consultorios-juridicos-2018/

Centro de Estudios de la Realidad Económica y Social (2017). *Privación de la libertad y reinserción social en Uruguay.* Montevideo. Las cifras de 2019 provienen de Prison Insider: https://www.prison-insider.com/fichapais/prisionesuruguay

Comisionado Parlamentario Penitenciario. *Informe 2019 (versión preliminar).* https://parlamento.gub.uy/cpp/documentos

Diario Expansión. Uruguay - Expansión. https://datosmacro.expansion.com/demografia/migracion/inmigracion/uruguay

Facultad de Derecho de la Universidad de la República de Uruguay. *Clínica Notarial*. https://www.fder.edu.uy/clinicanotarial

Junta Nacional de Migración. La ONU destaca a Uruguay en la protección de los derechos de las personas migrantes, solicitantes de refugio y refugiadas. http://www.jnm.gub.uy/noticias/105-la-organizacion-de-las-naciones-unidas-destaca-a-uruguay-en-la-proteccion-de-los-derechos-de-las-personas-migrantes-solicitantes-de-refugio-y-refugiadas.html

Ley 19254. https://sitios.mrree.gub.uy/tramites/seleccionar/documento/InstructivoResidenciasROU.pdf

Ministerio de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay. *Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular: Consulta Nacional - Uruguay* (2017). http://www.jnm.gub.uy/images/documentos/Pacto_Mundial_Migracion_Naciones_Unidas_OIM_JNM_Informe_Uruguay.pdf

Uruguay busca atraer a migrantes cubanos y venezolanos para detener el envejecimiento de su población (12 de febrero de 2020). *Infobae.* https://www.infobae.com/america/america-latina/2020/02/12/uruguay-busca-atraer-a-cubanos-y-venezolanos-para-que-se-radiquen-en-el-pais/

Vignali, Pablo. La ola migratoria de venezolanos a Uruguay es de "nivel educativo medio-alto". *Redacción cien180henta*, 4 de septiembre de 2017. https://www.180.com.uy/articulo/70328_la-ola-migratoria-de-venezolanos -a-uruguay-es-de-nivel-educativo-medio-alto

9 788409 246328

EUROsociAL es un programa financiado por la Unión Europea que, a lo largo de sus 10 años de trayectoria, ha venido ofreciendo un espacio para el aprendizaje entre pares, así como el intercambio de experiencias entre instituciones homólogas de Europa y América Latina. EUROsociAL tiene como fin contribuir a la mejora de la cohesión social en los países latinoamericanos, mediante la transferencia del conocimiento de las mejores prácticas, que contribuya al fortalecimiento institucional y a la implementación de políticas públicas. Su acción parte desde la convicción de que la cohesión social debe ser considerada como fin en sí misma y, al mismo tiempo, como medio para reducir brechas porque la desigualdad (económica, territorial, social, de género) constituye un freno a la consecución de cualquier Objetivo de Desarrollo Sostenible. EUROsociAL cuenta con una innovadora metodología para implementar la cooperación internacional, partiendo de un diálogo institucional horizontal, flexible, complementario y recíproco, focalizando su acción en las áreas de políticas sociales, gobernanza democrática y equidad de género.

www.eurosocial.eu

PROGRAMA FINANCIADO POR LA UNIÓN EUROPEA

EUROsociAL+ es un consorcio liderado por:

FIIAPP COOPERACIÓN ESPAÑOLA

EXPERTISE FRANCE

iila Organizzazione internazionale italo-latino americana

Con el apoyo de:

AIDEF