

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR  
FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES  
ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**



**TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:**

**“EL DERECHO INTERNACIONAL HUMANITARIO Y EL  
RECONOCIMIENTO DEL ESTATUS DE REFUGIADO A PERSONAS QUE  
HUYEN DE LA VIOLENCIA POR PANDILLAS. CASO EL SALVADOR  
FRENTE A NUEVAS ALTERNATIVAS DE REASENTAMIENTO: COSTA  
RICA - PANAMÁ DURANTE EL PERIODO 2009 – 2016”**

**PRESENTADO POR:**

**ARÉVALO CARRILLO, RIGOBERTO  
ÁVILA CASTILLO, SUSANA GABRIELA  
ROMERO FUNES, SIFREDO JOSÉ**

**PARA OPTAR AL GRADO DE:**

**LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**DOCENTE ASESORA**

**LICDA. RINA ANTONIA ARRIAZA DE CALDERÓN**

**SAN SALVADOR, EL SALVADOR. 22 DE MARZO 2018**

**TRIBUNAL CALIFICADOR**

**LIC. MIGUEL ÁNGEL AMAYA CUADRA  
(PRESIDENTE)**

**LIC. WILSON FRANCISCO FLORES ZELADA  
(SECRETARIO)**

**LICDA. RINA ANTONIA ARRIAZA DE CALDERÓN  
(VOCAL)**

**UNIVERSIDAD DE EL SALVADOR**

**Maestro Roger Armando Arias Alvarado  
RECTOR**

**Dr. Manuel de Jesús Joya Ábrego  
VICERRECTOR ACADÉMICA**

**Ing. Nelson Bernabé Granados  
VICERRECTOR ADMINISTRATIVO**

**Lic. Cristóbal Hernán Ríos Benítez  
SECRETARIA GENERAL**

**Lic. Rafael Humberto Peña Marín  
FISCAL GENERAL**

**FACULTAD DE JURISPRUDENCIA Y CIENCIAS SOCIALES**

**Doctora Evelyn Beatriz Farfán Mata  
DECANA**

**Doctor José Nicolás Ascencio Hernández  
VICE DECANO**

**Msc. Juan José Castro Galdámez  
SECRETARIO**

**MFE. Nelson Ernesto Rivera Díaz  
DIRECTOR DE LA ESCUELA DE RELACIONES INTERNACIONALES**

**Licda. Digna Reina Contreras de Cornejo  
DIRECTORA GENERAL DE PROCESOS DE GRADUACIÓN**

**Licda. Silvia Marina Rivas de Hernández  
COORDINADORA DE PROCESO DE GRADUACIÓN DE LA ESCUELA DE  
RELACIONES INTERNACIONALES**

## **AGRADECIMIENTOS**

A Dios, por haberme permitido llegar hasta este punto y haberme dado salud para lograr mis objetivos

A mis padres, María Julia Carrillo y Rigoberto Arévalo, por haberme apoyado en todo momento, por sus consejos, sus valores, por la motivación constante que me ha permitido ser una persona de bien, por su amor y su apoyo incondicional, muchísimas gracias por todos los sacrificios que han realizado, pero más que nada por ser ejemplos de perseverancia y constancia que los caracterizan y que me ha infundado siempre.

A mi abuela Eusebia Mancia, por quererme y apoyarme siempre, por ser mi segunda madre y por su sacrificio para ayudarme en mi formación académica durante todos estos años, esto también se lo debo a usted.

A mis amigos y compañeros de tesis, Gabriela Ávila y Sifredo Romero, por el apoyo, la tolerancia y la confianza en decidir realizar este trabajo cúspide en nuestra formación profesional.

A nuestra asesora Lic. Rina Arriaza de Calderón, por su gran apoyo y motivación para la culminación de nuestros estudios profesionales y para la elaboración de esta tesis, por su tiempo compartido y por impulsar el desarrollo de nuestra formación profesional.

**Rigoberto Arévalo Carrillo.**

Agradezco a mis compañeros de tesis porque sobrevivimos esta odisea juntos.

A mis padres por su esfuerzo.

A la Licenciada Rina Arriaza por su apoyo.

**Susana Gabriela Ávila Castillo.**

Al Creador, que me ha dado la inteligencia y determinación para no desfallecer en este camino, y su madre, que me ha cuidado siempre.

A la vida, con todas las personas que se han visto involucradas en este proceso de formación, con mención especial a mis amados y respetados padres, Sifredo Romero y Elizabeth Funes.

A mis abuelos que ya partieron, Alonso, Santiago y Ester hasta donde se encuentren, por todo lo que me enseñaron.

A mi amada nonna, Mita por ser mi consejera en la vida y a quien le debo mucho, junto a su hermana Marta, por cuidarme.

A mis compañeros de esta larga y cansada aventura: Gabriela Ávila y Rigoberto Arévalo.

A mis maestros de escuela, especialmente a nuestra asesora, Licenciada Rina Arriaza.

.

**Sifredo José Romero Funes.**

## ÍNDICE DE CONTENIDOS

<b>CAPÍTULO I ASPECTOS GENERALES SOBRE EL REFUGIO.</b>	1
1. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL DERECHO AL REFUGIO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL AL REFUGIADO.	1
1.1 DEFINICIÓN Y REGULACIÓN DEL REFUGIO.	1
1.1.1 DEFINICIÓN DE REFUGIO.	1
1.2.1 ENFOQUE DE SEGURIDAD NACIONAL ANTE EL FENÓMENO DEL REFUGIO.	6
1.2.2 ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS ANTE EL FENÓMENO DEL REFUGIO.	8
1.3 ANÁLISIS DEL DUALISMO ENTRE REFUGIADO Y MIGRANTE ECONÓMICO.	9
1.3.1 ANÁLISIS DEL DUALISMO ENTRE REFUGIO Y ASILO.	11
1.4 TENDENCIA DE LAS LEGISLACIONES RESPECTO AL REFUGIO. ...	16
1.4.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES REFERENTES A MIGRACIÓN Y REFUGIO.	16
1.4.1.1 EL SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL REFUGIO.	21
1.4.1.2 EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y EL REFUGIO.	23
1.5 MARCO NORMATIVO VIGENTE EN MATERIA MIGRATORIA DE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ.	25
1.5.1 LEGISLACIÓN SALVADOREÑA EN MATERIA MIGRATORIA.	25

1.5.2 LEGISLACIÓN COSTARRICENSE EN MATERIA MIGRATORIA.....	28
1.5.3 LEGISLACIÓN PANAMEÑA EN MATERIA MIGRATORIA. ....	31
1.6 LAS LIMITACIONES SOBRE LA SOBERANÍA DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA ADMISIÓN, PERMANENCIA Y EXPULSIÓN DE LOS EXTRANJEROS. ....	33
1.7.1 SIMILITUDES EN EL MARCO NORMATIVO VIGENTE QUE REGULA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL MIGRANTE IRREGULAR. ....	47
1.7.2 DIFERENCIAS EN EL MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL MIGRANTE IRREGULAR. ....	51
1.8 CONCLUSIÓN CAPÍTULAR. ....	52
<b>CAPITULO II EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS. ....</b>	<b>55</b>
2. FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS INSTITUCIONES DE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ, ENCARGADAS DE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS. ....	55
2.1 EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A LOS REFUGIADOS. ....	55
2.1.1 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ....	56
2.3 INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES COSTARRICENSES ENCARGADAS DE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE REFUGIADOS. ...	72

2.3.1. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA VERIFICACIÓN MIGRATORIA.....	72
2.3.2. PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN AL SOLICITANTE DE REFUGIO LOCALIZADO.....	74
2.4.1 INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA VERIFICACIÓN MIGRATORIA.....	84
2.5 EL PROBLEMA JURÍDICO QUE AMENAZA CONCEDER REFUGIO A SALVADOREÑOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS A COSTA RICA Y PANAMÁ.....	92
2.5.1 LA INNOVACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE 1984. ....	92
2.6 ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL REFUGIADO SALVADOREÑO POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES DE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ. ....	101
2.7 CONCLUSIÓN CAPÍTULAR.....	106
<b>CAPITULO III. POLÍTICA MIGRATORIA ENTRE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ, PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE SALVADOREÑOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS HACIA COSTA RICA Y PANAMÁ.....</b>	<b>109</b>
3. ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA ENFOCADA EN LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A SALVADOREÑOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS.....	109
3.1. IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN MIGRATORIA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL REFUGIADO.....	109
3.2 CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COMÚN SOBRE REFUGIADOS ENTRE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ.....	111

3.2.1. CARACTERÍSTICAS DE BUENAS PRÁCTICAS MIGRATORIAS ENFOCADAS A REFUGIADOS.....	124
3.3 COMPLEMENTOS DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL Y APLICABLE PARA SALVADOREÑOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS.....	128
3.3.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE SALVADOREÑOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS.....	132
3.3.2 INSTITUCIONES Y ACCIONES GUBERNAMENTALES.....	135
3.4. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL Y APLICABLE CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS PARA SALVADOREÑOS REFUGIADOS EN COSTA RICA Y PANAMÁ, QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS.....	142
CONCLUSIONES GENERALES .....	161
RECOMENDACIONES.....	165
FUENTES DE INFORMACIÓN.....	167

## **INDICE DE TABLAS E IMÁGENES**

TABLA 1: ¿INMIGRANTES O REFUGIADOS?	11
GRÁFICO 1: SALVADOREÑOS EN COSTA RICA	97
TABLA 2: DERECHOS Y DEBERES DE LOS REFUGIADOS	103
IMAGEN 1: PAÍSES RECEPTORES DE REFUGIADOS	137
IMAGEN 2: POR QUÉ HUYEN LOS SALVADOREÑOS	143
IMAGEN 3: C.A LA REGIÓN MÁS VIOLENTA	144
IMAGEN 4: TNCA Y LOS REFUGIADOS	145
IMAGEN 5: PETICIONES POR PAÍS DE ORIGEN	149

## RESUMEN

En el primer capítulo se presenta la definición histórica del refugio, revisando instrumentos jurídicos internacionales que regulan el fenómeno del refugio, tales como la Convención sobre el Estatuto de Refugiados de 1951 y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984.

Un punto importante de estos documentos es que tras sus análisis, se logra abandonar la costumbre de tomar como iguales los conceptos de asilo político y migrante económico con el concepto de refugiado.

Como resultado del capítulo se establecen criterios y se define a quién deberá considerarse como persona refugiada, y las condiciones necesarias que debe reunir para ser reconocida internacionalmente como tal. Se establece, la posición del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos ante los movimientos masivos de personas, en calidad de refugiados o solicitantes de refugio, por motivos de violencia social.

Además, que hay mínimas diferencias entre las legislaciones internas, sobre la atención y protección a los migrantes irregulares, específicamente de los solicitantes de refugio, en El Salvador, Costa Rica y Panamá por el hecho de que los tres países sean signatarios de los mismos documentos de alto nivel y atiendan los compromisos internacionales adquiridos es la razón detrás de esto.

El segundo capítulo muestra qué acciones implementa el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, así como las acciones de las instituciones de los gobiernos de los tres países de estudio, frente a las crisis de refugiados en el área. Se muestra además, los procedimientos que deben seguir los solicitantes de refugio en Costa Rica y Panamá, haciendo hincapié en sus derechos como personas.

El resultado de este capítulo es que se establece que en El Salvador, Costa Rica y Panamá como en todos los países signatarios de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, existen procedimientos diferenciados a la hora de conceder el estatus de refugiado a cualquier persona solicitante; sin embargo, dichos procedimientos poseen múltiples similitudes debido a que las directrices son emitidas en general por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados – ACNUR-.

La importancia del tercer capítulo radica en que se vuelve vital que El Salvador, Costa Rica y Panamá formulen políticas públicas para la protección de los Derechos Humanos, solidaridad y oportunidades laborales de los refugiados. Se establecen elementos para que estas políticas públicas sean integrales, inclusivas y homogeneizadas entre los tres países. El Salvador, Costa Rica y Panamá, deben trabajar en un camino más unificado, democrático y pluralista para que puedan servir de ejemplo para otras regiones con competencias comunitarias renovadas

Finalmente, el resultado obtenido en este capítulo se traduce en identificar los desafíos que El Salvador, Costa Rica y Panamá, deberán superar de forma legal y en la práctica, en camino hacia una política común en pro de los refugiados que emigran por la violencia provocada por pandillas desde El Salvador: Se establece que los tres países deben evaluar y actualizar la actual política migratoria de sus Estados, así como su marco legal y normativo; impulsar el desarrollo económico y social de sus países; fortalecer el combate a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de migrantes; es decir deben adecuar la política migratoria bajo los principios de responsabilidad compartida y de respeto a los derechos humanos, incluyendo los derechos de la mujer y la niñez como punto primordial, fortaleciendo el orden y la seguridad en las fronteras, atendiendo al desarrollo regional fronterizo y a su vez fortalecer la cooperación entre ellos.

## **SIGLAS UTILIZADAS**

**IGM:** Primera Guerra Mundial.

**IIGM:** Segunda Guerra Mundial.

**ACNUR:** Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados.

**AGNU:** Asamblea General de Naciones Unidas.

**B-18:** Pandilla del Barrio 18.

**CI:** Comunidad Internacional.

**CIREFCA:** Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos.

**COT:** Crimen Organizado Transnacional.

**LECAT:** Ley Especial Contra Actos De Terrorismo.

**LAM:** Ley Antimaras.

**MS-13:** Mara Salvatrucha.

**OEA:** Organización de Estados Americanos.

**OIM:** Organización Internacional para las Migraciones.

**ONPAR:** Oficina Nacional para la atención de Refugiados.

**OSV:** Otras Situaciones de Violencia.

**PDDH:** Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos.

**PNC:** Policía Nacional Civil.

**TNCA:** Triángulo Norte de Centroamérica.

**UNFPA:** Fondo de Población de las Naciones Unidas.

## INTRODUCCIÓN

Como estudiantes de la disciplina de relaciones internacionales, resulta de suma importancia conocer y comprender uno de los fenómenos más importantes en materia de Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos: el refugio. El estatus de refugiado ha recibido el reconocimiento de la comunidad internacional, y su relevancia fue admitida desde finales del S. XIX y principios del XX, momento a partir del cual ha venido evolucionando paulatinamente.

En sus inicios fue aplicada como institución humanitaria, especialmente en el continente europeo, donde se empezó a abordar la situación de aquellas personas que por motivos de las guerras balcánicas, debían movilizarse a otros territorios diferentes a los que eran originarios para salvaguardar sus vidas. En ese contexto, era la Liga de las Sociedades de la Cruz Roja quien se encargaba de brindar asistencia para garantizar la seguridad a quienes se encontraban en condición de desplazadas y refugiadas.

Pero no fue sino hasta mediados del S. XX cuando fue conformado el primer organismo internacional dedicado al asunto de los refugiados y desplazados: el Alto Comisionado para los Refugiados, con Fridtjof Nansen como director. De esta manera, la Sociedad de Naciones asumió la responsabilidad de los desplazados, refugiados y apátridas por primera vez. Sin embargo, no existía ningún instrumento legal que respaldara el accionar de dicho organismo, y es hasta 1951 que fue adoptado el primer instrumento jurídico internacional que se refiriera a la condición de las personas refugiadas. Este documento es mejor conocido como la Convención Sobre el Estatuto de los Refugiados, suscrita en Ginebra, Suiza en 1951.

Pese a que dicha Convención era el primer instrumento que reconocía el alcance internacional del problema de los refugiados, este limitaba su

aplicación exclusivamente a los ciudadanos europeos que hubieren solicitado refugio antes del 1° de enero de 1951, y en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas –AGNU- se decidió que era necesario eliminar las limitaciones establecidas en la Convención de 1951 y por ello, en 1967 se conviene adoptar un nuevo instrumento jurídico internacional: el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

Así, el interés del ACNUR por las personas que se habían visto obligadas a abandonar su país de origen a raíz de los conflictos internos, incrementa, puesto que según lo dispuesto en el Protocolo de 1967, donde se aboga la aplicación del reconocimiento de refugiados internacionales para las personas víctimas de los acontecimientos previos a 1951, y con la posibilidad de que todas las personas que cumplan con los requisitos del resto de la definición establecida en el Artículo 1 de la Convención de 1954, con total validez para ese momento debido a los fenómenos de violencia en Centroamérica.

Actualmente existen nuevos contextos y problemáticas que provocan la migración, y por ende, la necesidad de algunos migrantes de buscar protección internacional a través del refugio. Estos contextos de la sociedad internacional generan conflicto entre el derecho de la protección internacional a través del refugio y los instrumentos jurídicos existentes, que se muestran desfasados y, por ende, incapaces de regular el fenómeno de refugio ante nuevas problemáticas de manera eficaz, tales como la violencia provocada por pandillas en la región centroamericana, y específicamente en El Salvador.

Esta investigación tiene por objetivo analizar las causas por las cuales el Derecho Internacional Humanitario reconoce de manera limitada el Estatus de Refugiado a personas migrantes que emigran de la violencia por pandillas

en El Salvador, a fin de determinar la idoneidad de los instrumentos jurídicos nacionales e internacionales que se aplican a salvadoreños solicitantes de refugio en Costa Rica y Panamá, durante el periodo 2009-2016.

Una vez formulada la problemática, sobre la eficiencia del Derecho Internacional Humanitario en el reconocimiento del Estatus de Refugiado a personas que emigran de la violencia por pandillas en El Salvador, hacia nuevas alternativas de reasentamiento, tales como Costa Rica y Panamá, durante el período 2009 – 2016, se ha realizado la formulación de los objetivos específicos, los cuales son los siguientes: Identificar la posición del Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos ante los movimientos masivos de personas, en calidad de refugiados o solicitantes de refugio, por motivos de violencia social; descubrir qué acciones implementa el Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos frente a las crisis de refugiados en el continente, específicamente en la región centroamericana, para conocer cuáles de ellas incurren sobre los refugiados por motivos de violencia social y; establecer los elementos esenciales que El Salvador, Costa Rica y Panamá deben considerar al momento de la formulación de sus políticas públicas homogeneizadas, para que estas sean integrales, inclusivas, y orientadas a la protección de las personas que emigran de El Salvador en busca de seguridad para ellos y sus familias.

Para el desarrollo de la presente investigación se usó como estrategia metodológica el enfoque cualitativo, el cual se define como la recolección de información basada en la observación de comportamientos sociales, discursos y respuestas abiertas para la posterior interpretación de significados. Además, este enfoque permite la recolección de información mediante la revisión de investigaciones previas, entrevistas, informes, entre otras fuentes de información, que incluyen casos, en los que se describen las situaciones y experiencias de migrantes irregulares durante su estancia en

los países de estudio (y de otros no investigados), en relación con el trato recibido por parte de las instancias y autoridades competentes de cada uno de ellos.

En cuanto al nivel metodológico, se tomó como dimensión de análisis el aspecto jurídico-político, enmarcado en los instrumentos normativos del Derecho Internacional, el Derecho Internacional Humanitario, el Derecho Internacional de los Derechos humanos y el Derecho Internacional de los Refugiados, incluyendo la legislación universal, regional y nacional en torno al tema de estudio. Para ello fue importante describir los procedimientos burocrático-administrativos que permiten asignar la condición de refugiado, se analizaron las políticas estatales vinculadas a la protección del refugiado, así como sus políticas migratorias, sin dejar de lado las diferencias existentes entre la tradición latinoamericana y la europea en materia de asilo y refugio. De igual manera, se analizó el contexto en el cual surgió la figura del refugio, como institución de protección internacional, así como los antecedentes que sirvieron de base para su posterior desarrollo.

El presente trabajo está organizado en tres capítulos. El primero de ellos intenta describir e informar respecto de los aspectos generales sobre el derecho al refugio y la protección internacional al refugiado. La definición de refugio, su regulación y enfoques (tanto el de la seguridad nacional como el de derechos humanos) conforman la parte inicial de esta investigación. De igual manera, se aclaran las diferencias existentes entre los refugiados, los migrantes económicos y se analiza el dualismo existente entre refugio y asilo, al tiempo que se incluye la tendencia de las legislaciones respecto al refugio, el marco normativo vigente en materia migratoria de El Salvador, Costa Rica y Panamá; las limitaciones sobre la soberanía del Estado en relación con la admisión, permanencia y expulsión de los extranjeros y finalmente, se realiza un análisis comparativo del marco normativo vigente enfocado en la atención

y protección del refugiado, de El Salvador, Costa Rica y Panamá. Para el abordaje de este capítulo, se plantea la hipótesis siguiente: “El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos no reconoce la concesión de refugio a personas que emigran por causa de violencia social, únicamente por persecución comprobada y que atente contra el derecho a la vida.”

El segundo capítulo se propone responder a la hipótesis: “El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, actúa como fiscalizador de la legislación interna en materia de protección de refugiados y solicitantes de refugio de todos los países miembros de la OEA”. Para ello, se parte del análisis del Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos –SIDH-, enfocado en la atención y protección a los refugiados. De igual forma, se hace un estudio de las instituciones encargadas de la atención y protección de refugiados de cada uno de los países objeto de estudio (El Salvador, Costa Rica y Panamá). Posteriormente, se analiza el problema jurídico que implica conceder refugio a salvadoreños que emigran por violencia provocada por pandillas. Finalmente, se realiza un análisis comparativo sobre la atención y protección del refugiado salvadoreño por parte de las instituciones de El Salvador, Costa Rica y Panamá.

Por último, el capítulo titulado “Política migratoria entre El Salvador, Costa Rica y Panamá, para la atención y protección de salvadoreños refugiados que emigran por violencia provocada por pandillas”, busca dar respuesta a la hipótesis “La protección de los derechos humanos, solidaridad y oportunidades laborales a los refugiados, son elementos que El Salvador, Costa Rica y Panamá deben considerar al momento de la formulación de sus políticas públicas, para que estas sean integrales, inclusivas y homogeneizadas.” Para lograr dicho propósito, se aborda la importancia de la gestión migratoria para la protección de los derechos humanos del

refugiado, las características de la política migratoria común sobre refugiados entre El Salvador, Costa Rica y Panamá, así como los complementos de una política migratoria integral y aplicable para salvadoreños refugiados que emigran por violencia provocada por pandillas. Como punto final, se presentan los principales desafíos para una política migratoria integral y aplicable con enfoque de derechos humanos para salvadoreños refugiados en Costa Rica y Panamá, que emigran por violencia provocada por pandillas.

## CAPÍTULO I

### ASPECTOS GENERALES SOBRE EL REFUGIO.

#### 1. ASPECTOS GENERALES SOBRE EL DERECHO AL REFUGIO Y LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL AL REFUGIADO.

##### 1.1 DEFINICIÓN Y REGULACIÓN DEL REFUGIO.

###### 1.1.1 DEFINICIÓN DE REFUGIO.

El concepto adoptado originalmente por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado de 1951, define como refugiado a aquella persona que debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social se encuentra fuera de su país de origen y no puede acogerse a la protección de dicho país<sup>1</sup>.

Partiendo del concepto anterior, se puede detallar de forma explícita quién es una persona refugiada. En primer lugar se afirma, que a esta persona la motiva una persecución por razón de raza, credo, nacionalidad y/o pertenencia a un determinado grupo social. Que su condición de refugiado es reconocida mediante un acto declaratorio de carácter universal. Su reconocimiento de refugiado lo realiza un país firmante de la Convención de Ginebra o el ACNUR bajo su mandato pues hay un procedimiento universal<sup>2</sup>. Y que además, existen cláusulas de exclusión, es decir, no se permite reconocer la condición a personas que hayan cometido delitos comunes graves y/o delitos contra la paz y la humanidad, etcétera.

---

<sup>1</sup> Mar Flores. *Derecho Internacional de los Refugiados*, (Marzo, 2013). <https://dipublicus.wordpress.com/2013/03/27/derecho-internacional-de-los-refugiados/>

<sup>2</sup> ACNUR. *¿Cómo solicitar la condición de refugiado en Costa Rica?* (2017). [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Costa\\_Rica/Como\\_solicitar\\_la\\_condicion\\_de\\_refugiado\\_en\\_Costa\\_Rica](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Costa_Rica/Como_solicitar_la_condicion_de_refugiado_en_Costa_Rica)

El concepto ampliado de refugiado, que superó el concepto adoptado originalmente por la Convención de 1951, fue de igual manera superado y ampliado por la Declaración de Cartagena de 1984<sup>3</sup>, en la que se adoptó que el refugiado era toda persona que hubiere huido por sentirse amenazada en su vida, su seguridad y libertad, o por causa de la violencia generalizada, o debido a una agresión externa, conflictos internos, violación masiva de los derechos humanos u otra circunstancia capaz de perturbar gravemente el orden público.

Vale decir que el desarrollo normativo internacional ha impactado favorablemente las legislaciones de varios países de la región, que han aprobado leyes especiales de protección de refugiados, o bien han incorporado reformas a la legislación interna en materia de migración y población, adoptando el concepto ampliado de refugiado de la Declaración de Cartagena.

No obstante, en la práctica institucional se carece de normas ampliadas sobre el concepto de refugiado, por lo que se ha aplicado en la región americana el concepto de la Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado de 1951.

Lo anterior marca una importante tendencia en la región, al ampliar el concepto legislativo de refugiado conforme a los estándares internacionales, pero tal avance se contradice en varios países con las actuales políticas de Estado en materia migratoria y de refugiados, particularmente, después de los graves acontecimientos terroristas sucedidos en los Estados Unidos en 2001, y posteriormente en Europa, que han endurecido las

---

<sup>3</sup> ACNUR. *Declaración de Cartagena sobre Refugiados 1984*, (Agosto, 2001). <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/008>

políticas y prácticas migratorias para prevenir y combatir el terrorismo en el continente, dejándose de lado los compromisos jurídicos y políticos internacionales asumidos por los Estados americanos en materia de refugiados.

No obstante, las causas de persecución deben coincidir con uno de los cinco puntos siguientes que figuran en el Artículo 1 de la Convención de los Refugiados<sup>4</sup>:

- a. **Raza:** Se entenderá como raza a una subdivisión de una especie de la biología que se forma a partir de ciertas características que diferencian a sus individuos de otros. Dichas particularidades se transmiten mediante los genes que se heredan. Se emplea en el más amplio sentido e incluye a los grupos étnicos y a los grupos sociales con ancestros comunes.
- b. **Religión:** Se entiende como religión al conjunto de creencias religiosas, de normas de comportamiento y de ceremonias de oración o sacrificio que son propias de un determinado grupo humano y con las que el hombre reconoce una relación con la divinidad, un dios o varios dioses, también se emplea en un amplio sentido, incluye la identificación con un grupo que tiende a compartir creencias o tradiciones comunes, así como la práctica activa de una religión.
- c. **Nacionalidad:** Se entiende como la condición en la que se encuentra una persona por su adscripción a un Estado y que crea derechos y deberes, incluye la ciudadanía de las personas. A la persecución de los grupos étnicos, lingüísticos y culturales dentro de una población también se la considera como persecución basada en la nacionalidad.
- d. **Grupo social determinado:** Un grupo social es un conjunto de personas que interactúan entre ellas y comparten características similares y un

---

<sup>4</sup> ACNUR. *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951*, (2017). <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/005>

sentido de unidad, en este sentido se refiere a las personas que comparten antecedentes, costumbres o posición social comunes.<sup>5</sup>.

### **1.1.2 REGULACIÓN DEL REFUGIO.**

La definición de refugiado en el Derecho Internacional, como un fenómeno antiguo y de preocupación para la mayoría de Estados, se regula a través de tratados y convenios como el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, entre otros instrumentos jurídicos que nacieron bajo un contexto determinado en la comunidad internacional.

Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950: El órgano de aplicación del convenio universal es en el ámbito de la ONU, el ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para Refugiados), cuya tarea más importante es la de promocionar acuerdos internacionales sobre refugio y colaborar con los Estados para el establecimiento de estructuras de asilo. Actúa además, con calidad de observador internacional en cuestiones de refugiados. Fue creado después de la Segunda Guerra Mundial (el 14 de diciembre de 1950) por la Asamblea General de la ONU. Las agencias deben coordinar y dirigir los esfuerzos y acciones internacionales para la protección de los refugiados a nivel mundial. Su objetivo principal es salvaguardar los derechos y el bienestar de los refugiados, permitiéndoles que todos puedan ejercer su derecho a solicitar asilo en otro Estado y a disfrutar de él, buscando soluciones definitivas para

---

<sup>5</sup> Oficina Nacional para la atención de los refugiados. *¿Quién es un Refugiado?*, (Abril, 2017). <http://www.mingob.gob.pa/onpar/quien-es-un-refugiado/>

ellos, como la repatriación voluntaria en condiciones dignas y seguras, la integración en la sociedad de acogida o el reasentamiento en un tercer país.

Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado (1951): Es la herramienta jurídica utilizada para los refugiados, tendiente a garantizarle los derechos humanos básicos y la no repatriación contra su voluntad al país donde sufren persecución, define al refugiado a toda persona que como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951, y debido a los fundados temores de ser perseguido por motivos de raza, religión, nacionalidad u opinión pública, se encuentra fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores o de razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera acogerse a la protección de ese país, o que por carecer de nacionalidad y estar fuera del país donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, a causa de dichos temores o razones que no sean de mera conveniencia personal, no quiera regresar a él.

Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de la AGNU (1967): La ONU aceptó que los inconvenientes de la Convención de Ginebra eran las limitaciones temporal y geográfica, por lo cual omitió “como resultado de los acontecimientos ocurridos antes del 1 de enero de 1951” y las palabras “a consecuencia de tales acontecimientos”; abriendo así las posibilidades de que más refugiados recibieran protección.

Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984: En América Latina complementa el sistema de protección internacional de los refugiados, la Declaración de Cartagena<sup>6</sup>.

---

<sup>6</sup> ACNUR. *Declaración de Cartagena sobre Refugiados 1984*, (Marzo, 2001). <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/008>

## **1.2 ENFOQUES SOBRE EL REFUGIO.**

### **1.2.1 ENFOQUE DE SEGURIDAD NACIONAL ANTE EL FENÓMENO DEL REFUGIO.**

En muchos lugares del mundo, la violencia derivada de los conflictos, los grupos extremistas y el crimen organizado se han convertido en algo normal en la vida cotidiana de muchas personas. Esta violencia se ha extendido y ha llegado, de diferentes maneras, a otros países, lo que ha llevado a un debate que opone la seguridad a la protección de derechos y a la admisión de refugiados<sup>7</sup>. Este debate se agudiza con los atentados terroristas de septiembre 2011 en Estados Unidos, creando una atmósfera de preocupación sobre la seguridad nacional en los Estados que reciben refugiados a nivel mundial.

Partiendo de lo anterior, es notable y muy común, que los solicitantes de refugio estén sujetos a verificaciones de seguridad exhaustivas de sus datos biográficos, y que a través de una estrecha coordinación conjunta con diferentes instituciones públicas e inteligencia de los Estados, estas verificaciones son revisadas y mejoradas de manera continua para atender poblaciones específicas que pudieran crear amenazas particulares, llegando a demorar más de dos años desde el momento en que se presenta la solicitud de refugio.

En el contexto global observamos cómo en respuesta a los flujos de miles de refugiados, muchos países, en vez de brindar la protección que los refugiados merecen, han cerrado fronteras e impuesto restricciones de

---

<sup>7</sup> María Clara Martín. "Refugiados, terrorismo, crimen y seguridad nacional: la solidaridad como respuesta," El Telégrafo, No 170, 2000. (20 de Junio de 2017), Sección Internacionales.

entrada, controles fronterizos excesivos u otros requisitos que se justifican en nombre de la seguridad nacional, pero que en la práctica no son efectivos para cumplir con ese objetivo, sin embargo, en ninguna otra parte el enfoque de seguridad nacional versus refugiados es más visible que en los Estados Unidos.

Por el contrario, en la experiencia de más de seis décadas del ACNUR, las medidas para garantizar el acceso a la seguridad y a la protección de las personas que emigran del terrorismo y buscan protección en otros países también pueden contribuir con la seguridad de los países y de las comunidades de tránsito y de acogida. Un proceso ordenado de recepción de refugiados, por ejemplo con registro y documentación adecuada, mejora la seguridad de los Estados. Al mismo tiempo, las medidas para proteger los derechos de los refugiados y de los solicitantes de asilo y evitar su devolución a países donde su vida puede estar en riesgo son un elemento esencial de la respuesta humanitaria que los Estados deben dar.

Se afirma que calificar a los refugiados como amenazas a la seguridad, abre la puerta a la retórica xenófoba y racista que está tan en auge en el mundo estos días, y que presenta un gran desafío a la convivencia armónica y a la democracia. Esta corriente de opinión pública que existe en todos los países del mundo, estigmatiza a las personas refugiadas, asociándolas con la delincuencia y el terrorismo, sin pensar que son ellas las primeras en sufrir en carne propia y huir precisamente de estos flagelos.

El fenómeno de refugio desde el 11S es visualizado desde la perspectiva de seguridad nacional, es decir, los inmigrantes irregulares son considerados como una amenaza para los Estados, incluso el marco normativo los catalogaba como criminales. Lo anterior conlleva al surgimiento de nuevas

rutas de migración hacia el Sur, de personas que emigran de sus países, específicamente salvadoreños que ya no buscan el Norte como principal destino, sino que se han visto desplazados hacia Costa Rica y Panamá donde el enfoque sobre la migración ha dado un giro hacia derechos humanos, ya no se atiende dicha problemática de visualizar al inmigrante irregular como un criminal, sino como una víctima, que necesita ser atendida y protegida.

### **1.2.2 ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS ANTE EL FENÓMENO DEL REFUGIO.**

Desde la perspectiva de los Derechos Humanos, la existencia de refugiados es una clara manifestación de la violación a los derechos humanos. El refugiado es una víctima de la violación a sus derechos fundamentales en su país de origen, por eso tiene que huir.

Se tiene así personas que deben abandonar su país porque su primer derecho fundamental, la vida, está siendo amenazado. Esta persona es un sujeto del derecho internacional de los refugiados en el país de acogida, y a diferencia de la situación que tiene cualquier extranjero de poder recurrir a su delegación diplomática y/o consular, el refugiado obviamente no puede hacerlo. El Derecho Internacional vela porque este refugiado no sea considerado un ciudadano de segunda clase.

Existen dos aspectos: desde el punto de vista del individuo, el refugiado es un extranjero particularmente desprotegido que tiene limitadas sus garantías individuales. Desde el punto de vista de los Estados receptores, muchas

veces la presencia de refugiados crea conflictos e internacionaliza los problemas de violaciones a los derechos humanos.

A partir de ello es necesario afirmar que los derechos protegidos a los refugiados son explícitamente la vida, la integridad física y la libertad<sup>8</sup>.

### **1.3 ANÁLISIS DEL DUALISMO ENTRE REFUGIADO Y MIGRANTE ECONÓMICO.**

Es muy importante distinguir las diferencias entre los refugiados y los migrantes. Los refugiados son personas que emigran de conflictos armados o persecución. Con frecuencia, su situación es tan peligrosa e intolerable que deben cruzar fronteras internacionales para buscar seguridad en los países cercanos y, entonces convertirse en refugiados reconocidos internacionalmente como se ha señalado, con acceso a la asistencia de los Estados, el ACNUR y otras organizaciones. Son reconocidos como tal, precisamente porque es muy peligroso para ellos volver a su país y necesitan asilo en algún otro lugar. Para estas personas, la denegación del refugio tiene potencialmente consecuencias mortales<sup>9</sup>.

El derecho internacional define y protege a los refugiados. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y otros instrumentos legales como la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, continúan siendo la piedra angular de la moderna protección de los refugiados. Los principios legales que engloban han

---

<sup>8</sup> Teresa Tirado. *El Derecho Internacional de los Refugiados*, (Octubre, 1999). [http://www.iri.edu.ar/revistas/revista\\_dvd/revistas/R3/R3EST07.html](http://www.iri.edu.ar/revistas/revista_dvd/revistas/R3/R3EST07.html)

<sup>9</sup> Luis Constantini. "¿Inmigrantes o refugiados? Qué los distingue, Quien huye de la guerra o es perseguido tiene derecho a una protección legal," *El País*, No 240, 2015. (28 de agosto de 2017). Sección Internacionales.

permeado innumerables leyes y costumbres internacionales, regionales y nacionales.

Por otro lado, los migrantes eligen trasladarse no a causa de una amenaza directa de persecución o muerte, sino principalmente para mejorar sus vidas, al encontrar trabajo o educación, por reunificación familiar, o por otras razones. A diferencia de los refugiados, quienes no pueden volver a su país, los migrantes continúan recibiendo la protección de su gobierno<sup>10</sup>.

Para los gobiernos esta distinción es importante. Los países tratan a los migrantes de conformidad con su propia legislación y procedimientos en materia de inmigración, mientras tratan a los refugiados aplicando normas sobre la protección de los refugiados, que están definidas tanto en su legislación nacional, como en el Derecho Internacional. Los países tienen responsabilidades específicas hacia cualquier persona que solicite refugio en su territorio o en sus fronteras.

Es muy importante resaltar que confundir refugiados y migrantes puede traer serias consecuencias en la vida y la seguridad de los refugiados. Mezclar los dos términos desvía la atención de las salvaguardas legales específicas que los refugiados requieren. Puede perjudicar el apoyo público hacia los refugiados y la institución del asilo, en un momento en que más refugiados que nunca, necesitan dicha protección.

---

<sup>10</sup> Anónimo. *Cuál es la diferencia entre migrante y refugiado*. (2017), <http://difiere.com/diferencia-entre-inmigrante-y-refugiado/>

	<b>Migrante</b>	<b>Refugiado</b>
<b>Definición</b>	Un migrante es alguien proveniente de un país extranjero que llega a otro país. Pueden o no ser ciudadanos legales.	Los refugiados se mudan por miedo o necesidad.
<b>Estatus legal</b>	Los migrantes están sometidos a las leyes del país al que llegan y deben tener una fuente de trabajo o un lugar para vivir al arribar al país de llegada.	Definido por la Organización de las Naciones Unidas.
<b>Motivos de su reubicación</b>	Los migrantes usualmente son impulsados por factores económicos y/o familiares.	Los refugiados son forzados a reubicarse por razones como persecuciones bélicas, motivos religiosos etc.
<b>Reubicación</b>	Los migrantes usualmente no tienen problemas al reubicarse en su nuevo país	Van de su país de origen a campamentos de refugiados, para finalizar estableciéndose en un tercer país. Generalmente no pueden regresar a su país de origen.

Tabla 1. Por elaboración propia con base a: El País: ¿Inmigrantes o refugiados? Qué los distingue, Quien huye de la guerra o es perseguido tiene derecho a una protección legal. 24 de agosto de 2015<sup>11</sup>.

### 1.3.1 ANÁLISIS DEL DUALISMO ENTRE REFUGIO Y ASILO.

Ha existido la tendencia de comparar y a veces confundir los conceptos de Asilo Político y Refugio, cuando son significativamente diferentes. Por lo que a continuación se expone de forma rápida la enumeración efectuada por el

<sup>11</sup> Luis Constantini. *¿Inmigrantes o refugiados? Qué los distingue, Quien huye de la guerra o es perseguido tiene derecho a una protección legal*, (Agosto, 2015). [https://elpais.com/internacional/2015/08/28/actualidad/1440781136\\_652160.html](https://elpais.com/internacional/2015/08/28/actualidad/1440781136_652160.html)

autor Jaime Ruiz de Santiago en “La Protección Jurídica de los Refugiados en la Región Centroamericana”.<sup>12</sup>

- a. El asilo es una institución convencional regional, mientras que el refugio es universal.
- b. Conceder refugio representa un acto de carácter declarativo, porque desde que la persona huye es refugiado; en tanto que el acto por el cual se otorga el asilo es constitutivo, pues se trata de un acto administrativo.
- c. En el asilo existe la posibilidad de que sea concedido en el propio país de origen del solicitante, mientras que el solicitante de refugio debe estar fuera de su país de origen.
- d. El asilo es un acto discrecional y soberano de un Estado, el refugio es una condición que se otorga siguiendo lineamientos determinados por un órgano estatal.
- e. La persecución a la que es sujeto el solicitante de asilo debe ser actual y presente, la persecución que sufre el solicitante de refugio no debe necesariamente ser actual y efectiva, es suficiente que exista temor fundado de persecución.
- f. Las causas por las que se entrega el asilo son mucho más reducidas que las que conceden el refugio.
- g. Cuando un Estado decide si otorga o no el asilo, no toma en consideración si el perseguido ha actuado en contra de las finalidades y principios de la ONU, lo que si se considera como un punto importante para reconocer el refugio (Sección F, letra c del artículo 1 de la Convención de 1951).

Es claro que ambos conceptos, aunque muy parecidos, resultan ser términos autónomos. Ambos conceptos pertenecen tanto al Derecho Internacional

---

<sup>12</sup> Jaime Ruiz de Santiago. *Cátedra Nansen: Refugio, Asilo Y Desplazamiento*. (2017) <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3580.pdf?view=1>

Público debido a que en la práctica se utilizan entre las relaciones de los Estados, en sus competencias propias y relaciones mutuas, sobre la base de ciertos valores comunes, para garantizar cooperación internacional, mediante normas nacidas de fuentes internacionales específicas en la materia, y al Derecho Internacional Privado, ya que también en la práctica de sus usos, surgen los conflictos de competencia internacionales, los conflictos de leyes internacionales en la materia de refugio y asilo, la cooperación procesal y para determinar la condición jurídica de los refugiados y asilados. Por esa razón y para evitar futuras equivocaciones, es necesario concretar tanto sus diferencias como sus similitudes y de esta forma se logra acabar con las imprecisiones terminológicas que a veces lleva a errar en esta materia.

Los términos refugiado y asilado son similares en naturaleza, ya que ambos están relacionados con personas que se ven en la obligación de dejar su hogar para moverse a otro lugar en busca de albergue; sin embargo, las similitudes entre estas palabras acaban ahí porque lo cierto que es que tienen significados distintos.

La palabra refugiado se refiere a la persona que busca albergue en un país que no es el suyo debido al miedo a ser perseguida por cuestiones religiosas, a la guerra, la raza o la nacionalidad. También hay otras razones por las cuales algunas personas entran a un país que no es el propio en busca de refugio, por ejemplo, podría ser a causa de desastres naturales y a la violencia que amenaza su integridad física en sus países de origen.

Por otra parte, el término asilado se refiere a una persona que no puede regresar a su país de origen por miedo a ser perseguida; pero en este caso dicha persona tuvo que haber solicitado asilo en el país en el cual se encuentra y que no es el suyo.

El asilo suele ser solicitado por una o pocas personas al mismo tiempo, sin embargo, cuando se trata de refugiados los grupos pueden ser muy grandes; incluso de miles de personas.

Otra diferencia mínima surge tras la costumbre del uso del término jurídico asilo en la jurisprudencia estadounidense al usar el término de igual forma que el de refugio. Por otro lado es en la costumbre jurídica latinoamericana donde si existe una clara distinción entre asilo y refugio haciendo contraste con las características de cada concepto, ya mencionadas.

### **1.3.2. CRITERIOS PARA DETERMINAR LA CONDICIÓN DE REFUGIADO.**

Una persona es un refugiado tan pronto como se cumplen los criterios contenidos en la definición<sup>13</sup>. Esto se produce forzosamente antes de que se determine oficialmente la condición de refugiado. El reconocimiento de la condición de refugiado tiene por lo tanto, carácter declarativo, es decir indica el hecho de que la persona es un refugiado. Una persona no pasa a ser un refugiado debido al reconocimiento, sino que es reconocida como tal debido a que cumple con los criterios necesarios para ser reconocido como tal. El reconocimiento es declarativo, no es constitutivo.

Las disposiciones de la Convención de 1951 que definen quien es un refugiado están constituidas por:

**Cláusulas de inclusión**, que definen los criterios que una persona debe cumplir para ser reconocida como refugiado. Estas cláusulas forman la base

---

<sup>13</sup> ACNUR. *Definición clásica de la Convención de 1951, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados 1951*, (2012). <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php>

positiva sobre la que se efectuará la determinación de la condición de refugiado.

Hay cinco elementos fundamentales en la definición de un refugiado, según el artículo 1 de la Convención de 1951, es decir las llamadas Cláusulas de Inclusión:

1. Que esté fuera del país de origen
2. Que tenga temores
3. Que haya persecución
4. Que sean fundados
5. Motivos de raza, religión, nacionalidad, grupo social y opiniones políticas.

Las **Cláusulas de Cesación y de Exclusión** que tienen un carácter negativo, las primeras indican las condiciones en que un refugiado deja de serlo. Las cláusulas de exclusión establecen las circunstancias en que una persona queda excluida de la condición de refugiado, pese a que se hayan satisfecho los criterios positivos de las cláusulas de inclusión.

Estas son según el artículo 1, sección F, de la Convención de Ginebra<sup>14</sup>, que determina la exclusión de la condición de refugiado, impidiendo la aplicación de sus normas a persona alguna respecto de la cual existan motivos fundados para considerar:

- a. Que ha cometido un delito contra la paz, un delito de guerra, un delito contra la humanidad, de los definidos en los instrumentos internacionales elaborados para adoptar disposiciones respecto de tales delitos.
- b. Que ha cometido un grave delito común, fuera del país de refugio, antes de ser admitida en él como refugiada.
- c. Que se ha hecho culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

---

<sup>14</sup> Jaime Bejarano. *La aplicación de las cláusulas de exclusión del refugio*, (Junio, 2017). <https://afese.com/img/revistas/revista57/excluref.pdf>

## **1.4 TENDENCIA DE LAS LEGISLACIONES RESPECTO AL REFUGIO.**

### **1.4.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS INTERNACIONALES REFERENTES A MIGRACIÓN Y REFUGIO.**

El fenómeno de las personas refugiadas ha venido evolucionando con el paso del tiempo. Después de la Segunda Guerra Mundial, los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas se refirieron a la necesidad de brindar protección a las víctimas de la guerra que se encontraban fuera de sus países, o en situación de apátrida. Para ello, considerando la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, y posterior a la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas, se llegó al acuerdo de adoptar la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

En la referida Convención, se define a quién deberá considerarse como persona refugiada, y las condiciones necesarias que debe reunir para ser reconocida internacionalmente como tal. Pese a que dicha Convención era el primer instrumento que reconocía el alcance internacional del problema de los refugiados, este limitaba su aplicación exclusivamente a los ciudadanos europeos que hubieren solicitado refugio antes del 1° de enero de 1951, y en el seno de la AGNU se decidió que era necesario eliminar las limitaciones establecidas en la Convención de 1951 y por ello, en 1967 se conviene adoptar un nuevo instrumento jurídico internacional: el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados.

A partir de 1950, con la conformación del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados y la posterior aprobación de la Convención de 1951, puede comenzar a hablarse de lo que hoy se conoce como Derecho

Internacional de los Refugiados. En el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados (1967), se considera que debido al surgimiento de nuevas situaciones de refugiados desde que la Convención de 1951 fue adoptada y que hay la posibilidad, por consiguiente, de que algunos refugiados no queden comprendidos en el ámbito de la Convención y que es conveniente que todos los refugiados gocen por igual el estatuto.

¿Cuál es la importancia que reviste la Convención de Ginebra sobre el Estatuto de los Refugiados y su Estatuto de 1967? Ello se detalla brevemente a continuación, partiendo del análisis de dichos instrumentos jurídicos internacionales.

Al revisar el preámbulo de la Convención de 1951, puede destacarse que las Altas Partes Contratantes, se enfocaron principalmente en tres puntos centrales, a saber:

Primero, la preponderancia de los derechos humanos y las libertades fundamentales como base para reconocer el derecho al refugio como derecho humano fundamental.

Segundo, la necesidad de codificar los acuerdos internacionales relativos a los refugiados y las personas apátridas, con el fin de que todos los Estados partes reconozcan el Estatuto de refugiado para las personas que cumplen con las condiciones para ser amparadas como tal.

Tercero, el compromiso de hacer valer los acuerdos internacionales que velan por la protección de los refugiados, y la necesidad de cooperar entre Estados y al Alto Comisionado para que dichos compromisos sean respetados.

Posteriormente, en el articulado se encuentra una serie de detalles que permiten comprender la definición de refugiado. Así, en el artículo 1, además de definir quién es un refugiado, y las condiciones que debe cumplir para ser reconocido como tal, se concede el derecho a obtener el estatus de refugiado.

En este artículo también puede observarse que el carácter de refugiado es limitado, por lo que fue necesario realizar las correcciones correspondientes en el Estatuto de 1967. A partir de ello, la ampliación (tanto temporal como espacial) del término “refugiado” permitió que las personas cuya vida se encontrara en riesgo en su país de origen, independientemente de las razones, pudieran aspirar a ser reconocidas bajo el Estatuto.

El artículo siguiente, como contraparte de los derechos que se conceden a los solicitantes de refugio, establece que las personas que gocen de dicho estatus, deberán asumir responsabilidades, respetando las leyes del país que les reconozca como refugiados.

No puede ignorarse también principios como el de no discriminación, contemplados en los artículos 3 y 4, referentes a la raza, religión o país de origen.

Del artículo 5 en adelante, siguen reconociéndose los derechos que corresponden a los refugiados, cumpliendo con el principio de reciprocidad entre los signatarios. De igual forma, se hace referencia a la condición jurídica de la persona refugiada, la cual dependerá de la ley del país de su domicilio o de residencia.

Además, se garantiza el bienestar de las personas refugiadas en todo lo relativo a vivienda, salud, educación y trabajo, concediendo de igual forma la libertad de tránsito, documento de identidad y viaje, entre otros. Se establece en el artículo 1 que se modifica la definición de persona refugiada contenida en la Convención de 1951. Es así, como en el artículo 1, numeral 2, se omiten las palabras "como resultado de acontecimientos ocurridos antes del 1º de enero de 1951 y..." y las palabras "... a consecuencia de tales acontecimientos", que figuran en el párrafo 2 de la sección A del artículo 1, y la derogación de las limitaciones geográficas contempladas en el numeral 3 del mismo artículo.<sup>15</sup>

En el marco del Derecho Internacional de los Refugiados, además de la Convención y su Protocolo, existen otros acuerdos internacionales que han sido adoptados dependiendo de la coyuntura de cada región y que han funcionado como complementos del carácter básico y universal que le fue concedido a los documentos de 1951 y 1967. Ejemplos claros de esta afirmación, pueden encontrarse en África y América Latina, regiones que se han caracterizado por brindarle especial atención al fenómeno de las personas refugiadas durante los últimos 50 años. Siguiendo esa línea, "el texto de la Convención de la Organización para la Unidad Africana (OUA) sobre los Refugiados, define al igual que la Convención de la ONU, al refugiado como toda persona que tiene un temor fundado de la persecución"<sup>16</sup>

Por otro lado, en el ámbito latinoamericano, existe uno de los más importantes instrumentos regionales relacionados a la protección de los

---

<sup>15</sup> Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967.

<sup>16</sup> ACNUR, *La Situación de los refugiados en el mundo 2000: Cincuenta años de acción humanitaria*, (Icaria Editorial. 2000). P. 64

refugiados: la Declaración de Cartagena. Dicha Declaración, se reconoce por ser el instrumento regional más prominente, ya que en ella proponen nuevos enfoques para las necesidades humanitarias de las personas refugiadas y desplazadas. Al referirse a la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, es necesario acotar que ésta toma como base las normas y principios de Derechos Humanos, y que además considera una serie de aspectos relativos a todo el ciclo del desplazamiento forzado.

Tal como señala uno de los expertos en la materia, Juan Carlos Murillo González, asesor jurídico regional de ACNUR en Costa Rica, la declaración “se refiere, a la adhesión a los instrumentos internacionales en materia de refugiados, la adopción de mecanismos internos para su efectiva implementación, el carácter civil, apolítico y estrictamente humanitario de la concesión del asilo y el reconocimiento del estatuto de refugiado, el respeto irrestricto del principio de non-refoulement, como principio de iuscogens”<sup>17</sup>. En ello radica la importancia de la Declaración de Cartagena: en que viene a dar el reconocimiento de los puntos que no habían sido identificados en instrumentos internacionales anteriores, y que resultan de vital importancia al momento de brindar la protección para los desplazados y refugiados.

Al constituir un instrumento que fortalece los derechos humanos de los refugiados, es normal que se le haya utilizado durante tanto tiempo como referente en materia de protección y de defensa de la vida de las personas que se ven forzadas a abandonar sus países de origen por diferentes motivos, especialmente aquellos que lo hacen emigrando de la violencia.

---

<sup>17</sup> Juan Carlos Murillo González, “*El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales*”, (Mayo, 2010). <http://www.oas.org/dil/esp/19%20-%20murillo%201.dm.mr.417-438.pdf>

En el desarrollo de este apartado se ha abordado los principales instrumentos jurídicos internacionales referentes a migración y refugio, los cuales se complementan con el Sistema Universal de Derechos Humanos – SUDH-, tema que será el objeto central del apartado siguiente.

#### **1.4.1.1 EL SISTEMA UNIVERSAL DE DERECHOS HUMANOS Y EL REFUGIO.**

Existe una serie de relaciones entre el SUDH y el refugio, los cuales se aplican a una persona que necesita ser acogida fuera de su país de origen, por las causas estipuladas en el artículo 1 de la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y los instrumentos jurídicos regionales relativos a la protección de la persona refugiada.

El primer vínculo existente entre la figura de la protección internacional de la persona refugiada y el SUDH, radica concretamente en el elemento garante de la seguridad a la integridad personal de quien se encuentra emigrando de su país en razón de fundados temores contra su vida. De esta manera, siguiendo lo establecido en el artículo 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de 1948, para cada país miembro de Naciones Unidas, es de vital importancia garantizar la vida, seguridad y libertad de sus nacionales. Cuando estos derechos (y otros subsecuentes de estos) son garantizados y aplicados en los países de origen de cada persona, es probable que no se vean obligados a desplazarse forzosamente hacia terceros países (en calidad de refugiados, aunque pueden hacerlo en calidad de migrantes).

En segundo lugar, la relación refugio-derechos humanos se encuentra ligada una vez que la persona solicitante de refugio, lo ha obtenido. En esta situación, la responsabilidad del cumplimiento de los derechos humanos se traslada del país de origen, al país de acogida, quien deberá garantizar el cumplimiento de los mismos a la persona que ha recibido.

Como tercer vínculo se encuentra la condición de la aplicabilidad del principio “*pro homine*”<sup>18</sup> que rige el Sistema Internacional de los Derechos Humanos y que lo une con el sentido de protección internacional bajo el cual se rige también el Derecho Internacional de los Refugiados –DIR-.

Se puede afirmar que el principio “*pro homine*” es aplicable en la medida que los derechos de los refugiados pueden ser sujetos de interpretación, según la norma del país que les acoge. En este sentido, el país de acogida, si bien al momento de tomar decisiones que impliquen la condición jurídica del refugiado puede hacer su propia lectura de la legislación internacional, debe asegurarse que las decisiones que se tomen, no afecten, sino protejan a las personas refugiadas, tomando en consideración ante todo, los derechos humanos de las mismas.

---

<sup>18</sup> El principio *pro homine* es un criterio hermenéutico que informa todo el derecho de los derechos humanos, en virtud del cual se debe acudir a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva, cuando se trata de reconocer derechos protegidos e, inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o su suspensión extraordinaria. Este principio coincide con el rasgo fundamental del derecho de los derechos humanos, esto es, estar siempre a favor del hombre. Los instrumentos internacionales de derechos humanos establecen que ninguna de sus disposiciones autoriza a limitar los derechos protegidos en mayor medida de la prevista, a limitar el goce y ejercicio de cualquier otro derecho o libertad que pueda estar reconocido en otra norma internacional o interna en vigor. Mónica Pinto. *El principio pro homine. Criterios de hermenéutica y pautas para la regulación de los derechos humano.*(México: Tirant Lo Blanch Editoriales, 2017) P18

Tal como se ha señalado, la complementariedad entre el refugio y el SUDH es sumamente amplio y complejo, por lo cual es necesario abordarla no solo desde una perspectiva general, sino más bien específica, como se detalla a continuación mediante el análisis de la relación del Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el refugio.

#### **1.4.1.2 EL SISTEMA INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS Y EL REFUGIO.**

En el continente americano, ha existido una especial atención en los temas relativos al Derecho de Asilo, incluso desde antes que se hiciera en el marco de Naciones Unidas. Por esta razón, hablar de refugio en América Latina no resulta un tema difícil de tratar en cuanto a instrumentos jurídicos se refiere. Ejemplo claro de la afirmación anterior, se encuentra plasmada en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre de 1948 en su artículo 27, así como en la Convención Americana sobre Derechos Humanos, o Pacto de San José, de 1969, en el artículo 22.7<sup>19</sup>.

Cabe destacar que en América Latina, el término “asilo latinoamericano” ha sido utilizado como sinónimo de refugio, estando incorporado así en algunas legislaciones nacionales del continente. Del uso indiscriminado de ambos términos, surge “la inclusión del Derecho de Asilo en el listado de los Derechos Humanos, tanto en la Declaración Universal de Derechos Humanos como en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del

---

<sup>19</sup> Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero en caso de persecución por delitos políticos o comunes conexos con los políticos y de acuerdo con la legislación de cada Estado y los convenios internacionales.

Hombre, le ha dado tal carácter de derecho fundamental convirtiéndolo en un derecho de las personas con un componente exigible frente a los Estados.”<sup>20</sup>

En la medida en que los sistemas regionales de Derechos Humanos se complementan con el SUDH, se vuelve más fácil para los Estados la aplicación de los derechos de las personas que son sujetos de los mismos. Para el caso que se estudia, esto implica una mayor atención al momento de abordar el DIR desde la perspectiva de los Derechos Humanos. En la búsqueda de la compatibilidad entre el Sistema Latinoamericano y el Universal, puede verificarse el interés de asimilar los principios que sustentan el refugio y el asilo como elementos que complementan la aplicación de los DD.HH de manera directa.

Siguiendo con esa línea, la Declaración de Cartagena de 1984 es un ejemplo claro de documento jurídico regional en el que se ha visto reflejada esa asimilación del Sistema Regional, como complemento del Sistema Universal, en el cual “la definición ampliada de refugiado constituye un claro ejemplo del criterio amplio que dominó en la conformación de la doctrina sobre el derecho de refugiado, ya que toma elementos tanto del Derecho Internacional Humanitario –DIH- como de los Derechos Humanos.”<sup>21</sup>

Nuevamente es necesario enfatizar que de acuerdo a diversos instrumentos internacionales, tales como la Declaración Universal de Derechos Humanos (artículo 14), la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados (considerando N° 4) y la Declaración sobre Asilo Territorial de 1967, los

---

<sup>20</sup> Ana Elizabeth Villalta Vizcarra. *Refugiados*. (78º Período ordinario de sesiones OEA/Ser.Q) (2011)

<sup>21</sup> ACNUR, “El asilo y la protección internacional de los refugiados en América Latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos”. (Costa Rica; Editorama, 2004). P. 33. Sección Internacionales.

cuales son complementarios con la Declaración de Cartagena, la Convención Americana sobre Derechos del Hombre (o Pacto de San José) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, brindan en diversos aspectos la uniformidad del DIR que se contempla de igual manera en la Declaración de Cartagena, como documento regional por excelencia en materia de refugiados.

## **1.5 MARCO NORMATIVO VIGENTE EN MATERIA MIGRATORIA DE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ.**

### **1.5.1 LEGISLACIÓN SALVADOREÑA EN MATERIA MIGRATORIA.**

En este apartado, se hará referencia a la legislación que regula la migración en el territorio salvadoreño y algunos de los avances en el derecho interno referente a los derechos humanos de los refugiados. En la Constitución de la República de El Salvador, se reconoce la libertad de entrar, permanecer y salir del territorio salvadoreño, salvo las limitaciones que la ley establezca.<sup>22</sup>

La ley que determina la condición de la persona que ingresa a El Salvador, es la Ley de Migración, aprobada por Decreto Legislativo N° 2772, del 19 de diciembre de 1958 y publicada el 23 de diciembre de 1958. Actualmente existe un esfuerzo institucional por integrar la Ley de Migración con la Ley de Extranjería, y cuya revisión se encuentra en su etapa final, con lo cual se creará la Ley de Migración y Extranjería, que incorporará toda la corriente moderna y los avances obtenidos a nivel internacional en ambas temáticas.

---

<sup>22</sup> Constitución de la República de El Salvador (El Salvador: Sala de lo Constitucional, Corte Suprema de Justicia, 2010) Título II, Capítulo I, Sección Primera. Art. 5, párrafo 1.

La actual Ley de Migración hace referencia al concepto de residente temporal en los artículos 7 y 8. Con motivo de la relación entre el refugio y la condición de migrante, se retomará únicamente el artículo 8, que literalmente establece: “Se considerarán también como Residentes Temporales a las personas que ingresen a la República **para proteger su libertad y su vida** de persecuciones políticas. Estarán sujetas a las prescripciones de las Convenciones Internacionales vigentes sobre la materia y a la regulación especial que determinen las autoridades nacionales.”<sup>23</sup>

Como puede verse, en este artículo hace referencia a la protección de la libertad y vida de la persona que ingresa al territorio salvadoreño, aunque expone que el tipo de persecución es exclusivamente de índole política, quien ingresé así, será considerado como residente temporal. Por otro lado, puede revisarse las Convenciones Internacionales sobre la materia de las cuales el Estado Salvadoreño forma parte.

Por su parte, la Ley de Extranjería contiene puntos importantes a considerar en relación al caso de estudio. El artículo 6 establece: “Los extranjeros desde el momento que ingresen al país gozarán de los siguientes derechos: 1º- Invocar los tratados y convenciones suscritos entre el Estado de El Salvador y sus respectivos Estados; cuando sus derechos comprendidos en los mismos sean violados; 2º- Recurrir a la vía diplomática en los casos de denegación de justicia y después de agotados los recursos legales que tengan expeditos; 3º- El beneficio de reciprocidad.”<sup>24</sup>

De la misma manera en que ocurre con el artículo 8 de la Ley de Migración, este artículo hace referencia a la posibilidad de invocar tratados

---

<sup>23</sup> Ley de Migración, Capítulo II, Art. 8. Decreto Legislativo N° 2772 del 19 de diciembre de 1958, (Diario Oficial el 23 de diciembre de 1958).

<sup>24</sup> Ley de Extranjería Capítulo I, Art. 6. Decreto Legislativo N° 299, del 18 de febrero de 1986, (Diario Oficial el 20 de febrero de 1986).

internacionales para proteger a la persona que se encuentra en territorio ajeno al cual es originario.

En materia específica de concesión de refugio (usándolo como término internacional, y no latinoamericano), el párrafo 1 del artículo 28 de la Constitución salvadoreña, literalmente dice: “El Salvador concede asilo al extranjero que quiera residir en su territorio, excepto en los casos previstos por las leyes y el Derecho Internacional. No podrá incluirse en los casos de excepción a quien sea perseguido solamente por razones políticas”.

Es necesario señalar que también El Salvador cuenta con una Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas, misma que reconoce la definición ampliada de este término, reconocido en la Declaración de Cartagena. Además, establece el procedimiento a seguir para el reconocimiento de una persona como refugiada en el territorio salvadoreño. Incluye también la posibilidad de obtener el estatus de residente permanente, contemplado en el artículo 9 de la citada Ley de Migración.

Dicha ley se concibe como un esfuerzo por parte del gobierno de El Salvador con el fin de proteger los Derechos Humanos de extranjeros que se encuentren en el territorio nacional y que deseen acogerse a su protección por cualquier motivo, cumpliendo así con los muchos mandatos que las Naciones Unidas ha expresado en temas de migraciones, asilos y protección internacional del migrante y refugiado.

Se considera pertinente recordar que además de las leyes nacionales relacionadas a la migración y refugio, los tratados internacionales ratificados por El Salvador, se incorporan al ordenamiento jurídico como ley secundaria,

tal como lo establece el artículo 144 de la Constitución de la República. En los últimos años, se ha incrementado la necesidad de cooperar y poner en marcha una respuesta integral para los refugiados, tomando en cuenta la responsabilidad compartida y los principios internacionales en materia de protección de los derechos humanos de los refugiados. En ese sentido las acciones encaminadas a la protección de los derechos humanos de las personas refugiadas, recientemente han sido abordadas de manera puntual por las autoridades salvadoreñas, en conjunto con los países vecinos del TNCA.

Uno de dichos avances consiste en la adopción de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, en la cual, los Estados parte se comprometieron con la admisión de personas refugiadas por medio de programas de reasentamiento facilitados por el ACNUR, entre otros puntos, como sentar las bases para el Pacto Mundial sobre Refugiados y el Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular.

### **1.5.2 LEGISLACIÓN COSTARRICENSE EN MATERIA MIGRATORIA.**

En el caso de Costa Rica, a diferencia de la Constitución salvadoreña, no hace mayor referencia a la condición del extranjero en su territorio, excepto en lo referente a la disposición de los convenios internacionales ratificados por ese país.

No obstante, no sucede lo mismo con la concesión de asilo, ya que en el párrafo 1 del artículo 31 establece: “El territorio de Costa Rica será asilo para todo perseguido por razones políticas. Si por imperativo legal se

decretare su expulsión, **nunca podrá enviársele al país donde fuere perseguido.**<sup>25</sup>

Como puede apreciarse, este artículo al igual que como sucede con el artículo 28 de la Constitución salvadoreña, se refiere al asilo político, pero agrega un elemento sustancial al momento de evaluar la condición de los refugiados que se encuentren en su territorio, y es la imposibilidad de regresar a la persona perseguida a su país de origen, lo que se relaciona con el principio de non- refoulement establecido en el art. 33 de la Convención de 1951.

En Costa Rica, debido a la diferenciación de términos asilo y refugio (separados en el continente americano, mas no en el resto del mundo), el asilo es otorgado por el Ministerio de Relaciones Exteriores, mientras que el refugio lo concede la Dirección General de Migración y Extranjería.

La legislación costarricense que aborda el fenómeno de la migración, es la Ley General de Migración y Extranjería, Publicada en La Gaceta nº 170 de 1º de setiembre de 2009, y entrada en vigor seis meses después de su publicación.

La referida ley, en el artículo 1 establece que “regula el ingreso, la permanencia y el egreso de las personas extranjeras al territorio de la República, con fundamento en lo establecido en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y

---

<sup>25</sup> Constitución Política de la República de Costa Rica (Costa Rica: Sala Constitucional, 1949) Título IV, Capítulo único, Art. 31, párrafo 1.

vigentes en Costa Rica, con especial referencia a los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos.”<sup>26</sup>

De acuerdo a la Constitución Costarricense, es de suma importancia el reconocimiento y garantía de los derechos humanos, y los hace extensivos a los extranjeros que se encuentren en su territorio, tal como lo demuestra el artículo 3 de la LGME-CR: “Mediante la presente Ley se regula el control de las personas migrantes y se fomenta la integración de estas a la sociedad, con base en los principios de respeto a la vida humana, a la diversidad cultural y de las personas, a la solidaridad, la equidad de género, así como a los derechos humanos garantizados en la Constitución Política, los tratados y los convenios internacionales debidamente suscritos, ratificados y vigentes en el país.”<sup>27</sup>

En cuanto al vínculo migrantes-refugiados, en esta misma ley se contempla el derecho de solicitar refugio en territorio costarricense, bajo las mismas pautas establecidas en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, esto reflejado en el artículo 6, numeral 6, donde se detalla que la política migratoria costarricense estará orientada a: “Garantizar que el territorio nacional será asilo para toda persona con fundados temores de ser perseguida, enfrente un peligro de ser sometida a tortura o no pueda regresar a otro país, sea o no de origen, donde su vida esté en riesgo, de conformidad con los instrumentos internacionales y regionales debidamente ratificados.”<sup>28</sup> En esa misma línea, el artículo 7 numeral 8, también reconoce

---

<sup>26</sup> Ley General de Migración y Extranjería de la República de Costa Rica, Título I, Capítulo único, art. 1. Decreto Legislativo N°8764, (Costa Rica: La Gaceta No 170, 1 de septiembre 2009).

<sup>27</sup> *Ibíd.* Art. 3.

<sup>28</sup> *Ibíd.*, Art. 6

el pleno respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y la protección internacional de los refugiados.

Además de la Ley General de Migración y Extranjería, en Costa Rica existen otros ordenamientos jurídicos en materia de refugiados y migrantes, mismos que al igual que en El Salvador, son los tratados suscritos y entrados en vigencia en ese país.

### **1.5.3 LEGISLACIÓN PANAMEÑA EN MATERIA MIGRATORIA.**

Para abordar la perspectiva panameña sobre los migrantes y sobre los refugiados, es preciso tomar como base la Constitución de la República, la cual establece en el artículo 4 que “la República de Panamá acata las normas del Derecho Internacional.”<sup>29</sup> Esto indica que el Estado panameño se obliga a cumplir con los compromisos internacionales contraídos en múltiples instrumentos jurídicos internacionales.

Sobre la materia, las instituciones que se encargan de aplicar el derecho de asilo y refugio son: “La Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR), la Dirección Nacional de Migración y Naturalización, el Ministerio de Relaciones Exteriores y la Policía Nacional.”<sup>30</sup>

Respecto de la migración, en el texto constitucional panameño, el art. 14 establece literalmente que: “la inmigración será regulada por la Ley en atención a los intereses sociales, económicos y demográficos del país.” De igual manera, en el artículo 15 se hace referencia al sometimiento de la

---

<sup>29</sup> Constitución Política de la República de Panamá (Panamá: Asamblea Legislativa, 2004) Título I, capítulo único, Art. 4.

<sup>30</sup> Fernando Wing et al. *Los refugiados y la legislación sobre el derecho de asilo en la República de Panamá*. (2017). <http://bdigital.binal.ac.pa/bdp/artpma/refugiados.pdf>, 98.

Constitución panameña para los extranjeros que se encuentren en su territorio, y se reitera en el artículo 17, donde manifiesta literalmente que “Las autoridades de la República están instituidas para proteger en su vida, honra y bienes a los nacionales dondequiera se encuentren y a los extranjeros que estén bajo su jurisdicción; asegurar la efectividad de los derechos y deberes individuales y sociales, y cumplir y hacer cumplir la Constitución y la Ley.”

No es sino hasta el artículo 20 donde se refiere a los nacionales de determinados países en caso de guerra o de conformidad con lo que se establezca en tratados internacionales, como sujetos de medidas especiales, lo cual podría incluir el reconocimiento y concesión de protección para estas personas.

Pese a que en la constitución panameña no se encuentra contemplada explícitamente la figura de asilo ni de refugio, el artículo 24 manifiesta que no pueden ser extraditados los extranjeros por delitos políticos, como una clara referencia al asilo político.

El ordenamiento jurídico interno relativo a la migración y refugio, contempla los siguientes:

- Decreto Ley n° 16 de 30 de junio de 1960 sobre Migración: Este decreto de 1960 establece una clasificación al extranjero que se encuentre en territorio panameño de acuerdo a la duración y propósito de su estadía en el país. En cuanto a los asilados políticos (Artículo 42.- Las personas que, por razones de índole política, racial, social, religiosa o cualquier otra semejante, así como sus familiares, se vean obligadas a buscar su seguridad personal abandonando su propio país, o cualquier otro en que se hallaren, podrán, a juicio del Ministerio de Gobierno y Justicia, ingresar al territorio nacional, siempre que comprueben, a satisfacción de dicho

Ministerio, su condición de asilados y obtengan el asilo del Gobierno de la República), este Decreto sienta las bases procedimentales en casos de asilo y refugio.

- Decreto Ejecutivo No. 23 de 10 de febrero de 1998 (con el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados).
- Decreto Ley No.3 de 22 de febrero de 2008 (Que crea el Servicio Nacional de Migración, la Carrera Migratoria y dicta otras disposiciones)

## **1.6 LAS LIMITACIONES SOBRE LA SOBERANÍA DEL ESTADO EN RELACIÓN CON LA ADMISIÓN, PERMANENCIA Y EXPULSIÓN DE LOS EXTRANJEROS.**

La soberanía es uno de los rasgos más importantes en la constitución del Estado moderno, entendido como *“una cualidad que sólo puede predicarse del Estado como expresión de su poder supremo en el interior del mismo y de su independencia en el exterior y frente a los demás Estados”*<sup>31</sup>, legitimado por la base popular o ciudadanía.

Es una característica que otorga horizontalidad en la Sociedad Internacional, pues todos los Estados son igual de independientes en la toma de decisiones sobre su territorio, recursos y ciudadanos. La soberanía se extiende, además, a la formulación de la legislación interna y la regulación en los distintos ámbitos por él mismo.

---

<sup>31</sup> Anónimo. *Enciclopedia Jurídica. Soberanía.* (2017). <http://www.encyclopedia-juridica.biz14.com/d/soberania/soberania.htm>

Aunque absoluta, posee límites que al igual que ella misma, se aplican en igual medida a todos los actores de la Sociedad Internacional. La firma de Tratados o Convenios y la conformación de Organismos Internacionales son ejemplos de límites a la soberanía de los Estados involucrados sin afectar a terceros que no han dado su consentimiento.

El Salvador es un Estado soberano. La soberanía reside en el pueblo, el cual es, según el Artículo 1 de la Constitución salvadoreña; el origen y el fin de la actividad del Estado, que está organizado para la consecución de la justicia, de la seguridad jurídica y del bien común. El territorio de la República sobre el cual El Salvador ejerce jurisdicción y soberanía es irreductible, como lo es el ejercicio de la soberanía sobre dicho territorio, sea el territorio insular, aéreo, marítimo o continental.

En cuanto a la limitación de la soberanía por firma de Tratados o Convenios, sabemos que puede ser de forma declarativa, de obligatorio cumplimiento, de homogeneización, técnica, entre otras; en áreas tan distintas como la agricultura, derechos del niño o migraciones, que es a lo que nos referiremos.

Un extranjero es un natural de una nación distinta a la que se encuentra, y cuyos lazos jurídicos son competencia de otro Estado y otra legislación distinta a la que tiene competencia sobre el territorio en que se encuentra.

La admisión de extranjeros en territorio de otros Estados es regulada por el Derecho Internacional general y el 'Derecho de extranjería'<sup>32</sup>, que impone

---

<sup>32</sup> Definido como el conjunto de normas que obligan al Estado a conceder un cierto trato a los extranjeros que se hallan en su territorio respecto a su persona, sus bienes y sus actos y relaciones jurídicas. José Carlos Fernández Rozas. "Extranjería: Principios de Derecho Internacional General". Revista de Economía y Sociología del Trabajo, nº 11, (1991): 39-51.

ciertas obligaciones a los Estados, y que se ve complementada por la legislación que cada Estado crea en la materia.

En el caso salvadoreño, la nacionalidad, la extranjería y la condición de los extranjeros están regulados en el Título IV, denominado 'La Nacionalidad'; siendo pertinente destacar el Artículo 96, que expresa: *“Los extranjeros, desde el instante en que llegaren al territorio de la República, estarán estrictamente obligados a respetar a las autoridades y a obedecer las leyes, y adquirirán derecho a ser protegidos por ellas”*. La Ley de Migración de El Salvador<sup>33</sup> establece, en el Artículo 5, que los extranjeros podrán ingresar a la República en calidad de turistas, residentes temporales o residentes definitivos.

Refiriéndose asimismo al caso costarricense, en su Constitución política consta, en el Artículo 19, un apartado en referencia a los extranjeros, que manifiesta: *“Los extranjeros tienen los mismos deberes y derechos individuales y sociales que los costarricenses, con las excepciones y limitaciones que esta Constitución y las leyes establecen. No pueden intervenir en los asuntos políticos del país y están sometidos a la jurisdicción de los Tribunales de Justicia y de las autoridades de la República sin que puedan ocurrir a la vía diplomática salvo lo que dispongan los convenios internacionales”*.

Por otro lado, la Constitución política panameña declara en el Artículo 15: *“Tanto los nacionales como los extranjeros que se encuentran en el territorio de la República, estarán sometidos a la Constitución y a las Leyes”*.

Como es posible observar, los extranjeros que permanecen en el territorio de cualquiera de estas tres Repúblicas adquieren derechos y obligaciones en

---

<sup>33</sup> Ley de Migración de El Salvador. Decreto Legislativo N° 2772, del 19 de diciembre de 1958, (Diario Oficial, 23 de diciembre de 1958).

igual medida, con prohibiciones similares, como la incursión en la vida política, y con el aseguramiento de derechos universales, como la libertad en todas sus formas<sup>34</sup>.

Enmarcándose en el tema del presente trabajo, es importante hacer notar que los ciudadanos del Triángulo Norte de Centroamérica que emigran a otros países por razones de seguridad, y adquieren el estatus de extranjeros y deben someterse a las normas establecidas por el Estado receptor, son uno de los principales problemas de la agenda internacional actual a nivel regional debido a su estatus (regular o irregular), así como la cantidad en que las personas (y muchas veces sus familias) llegan al territorio de los Estados receptores.

Un refugiado es ante todo un extranjero, pues no se puede acceder a la condición de refugiado a menos que se esté fuera de su territorio nacional<sup>35</sup>. Además, la condición de refugiado se pierde si la persona decide acogerse de nuevo a la protección de su país, si recupera su nacionalidad o si adquiere la nacionalidad de un tercer país y se acoge a su protección.

Un extranjero puede encontrarse en el territorio de otro Estado de forma regular e irregular de acuerdo a los procedimientos migratorios del mismo, y de acuerdo a su estatus se toman medidas como la detención y la deportación a su país de origen.

Refiriéndose a los refugiados en Costa Rica y Panamá, la detención es un procedimiento que se utiliza muchas veces como último recurso,

---

<sup>34</sup> Este punto se ve reforzado por el Artículo 2 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados denominado Obligaciones generales, que expresa: “Todo refugiado tiene, respecto del país donde se encuentra, deberes que, en especial, entrañan la obligación de acatar sus leyes y reglamentos, así como las medidas adoptadas para el mantenimiento del orden público”.

<sup>35</sup> ACNUR. “¿Qué es un refugiado?”, (2017). <http://www.acnur.org/a-quien-ayuda/refugiados/quien-es-un-refugiado/>

perjudicando en menor medida el acceso al derecho universal de la libertad de los extranjeros en calidad de refugiados, solicitantes de refugio o migrantes irregulares<sup>36</sup>. Así mismo, en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se prohíbe la devolución (*non-refoulement*) y la imposición de sanciones penales a refugiados por su entrada o presencia ilegal en el país de acogida<sup>37</sup>.

Como se puede observar, los Convenios proponen una serie de principios generales a ser cumplidos respecto de los extranjeros que se encuentren en el territorio de los Estados. Aun así, no solamente se obliga a los Estados por medio de Convenios, sino también por medio de los principios generales en la doctrina y en la práctica internacional.

La reciprocidad es el principio de costumbre internacional más importante en este tema, pues es sobre esa base que a través de Convenios, como por ejemplo en los rubros de comercio e industria, se otorgan facilidades a inversores extranjeros.

Sin embargo, dichas obligaciones no son absolutas ni están libres de reservas. Es aquí donde entra en juego la soberanía de cada Estado sobre su territorio y sus disposiciones respecto a los extranjeros cualquiera que sea su estatus migratorio.

La Ley de Extranjería de El Salvador del 18 de febrero de 1986<sup>38</sup> describe, en el Capítulo III, los derechos y obligaciones que los extranjeros contraen una vez deciden entrar a territorio salvadoreño. Algunos de los Artículos más importantes son:

---

<sup>36</sup> Véase Coria Márquez, E., Bonnici, G., y Martínez, V. “¿Qué esperamos del futuro? Detención migratoria y alternativas a la detención en las Américas”. (Melbourne: International Detention Coalition, 2017). 21 y 25.

<sup>37</sup> Artículos 33, 32 y 31 respectivamente.

<sup>38</sup> Ley de Extranjería. Decreto Legislativo N° 299, del 18 de febrero de 1986, (20 de febrero de 1986).

- Artículo 2.- “*Toda persona tiene **libertad de entrar en el territorio de la República y salir de éste**, salvo las limitaciones que en esta ley se establezcan*”.
- Artículo 3.- “*Los extranjeros dentro del territorio nacional, **gozarán de las garantías individuales al igual que las nacionales**, salvo las limitaciones establecidas en la Constitución y las leyes secundarias del país*”.
- Artículo 12.- “*Los extranjeros en el territorio nacional, a excepción de los derechos políticos, **gozarán de los mismos derechos, al igual que los nacionales y estarán sujetos a las mismas obligaciones**. El Estado, por razones de orden público o de reciprocidad podrá restringir o someter a condiciones especiales el ejercicio de los derechos y obligaciones relacionadas en el inciso anterior*”.

Así mismo, en los Artículos 15 en adelante, se rigen las actividades de trabajo, comercio, matrimonio, entre otras obligaciones que pudiesen haber contraído o adquirido los extranjeros en el país. También, es posible observar que se hace énfasis en la libertad del extranjero de entrar y salir del territorio o de adquirir o no la nacionalidad salvadoreña; y que también se hace énfasis en la posibilidad que el Estado limite sus libertades.

Utilizando la legislación salvadoreña como ejemplo, podemos deducir que todos los Estados regulan de manera similar sus procesos de admisión de extranjeros y las condiciones de su permanencia. Dicha regulación es inequívoca de su soberanía, pues el extranjero convive bajo los términos expuestos por el Estado receptor.

Lo anterior descrito ha girado en torno a la admisión y permanencia de extranjeros, especificando el caso que nos compete, como es el de los refugiados. A continuación nos referiremos a la expulsión de los extranjeros y

los límites impuestos a cada Estado en este tema tanto por sus legislaciones como por el Derecho Internacional.

En el Segundo informe sobre la expulsión de extranjeros, del Sr. Maurice Kamto, Relator Especial, se examina a fondo la cuestión de la expulsión de extranjeros y las prácticas recientes de los Estados en el tema. Como el Señor Kamto explica *“la cuestión de la expulsión de los extranjeros se ha complicado a causa del problema dramático y complejo de la lucha contra el terrorismo, por una parte, y el no menos preocupante problema que plantean las oleadas de migrantes irregulares, por la otra”*<sup>39</sup>.

Desde principios de los años 2000 ha imperado la dualidad ‘países de inmigración ilegal’/‘países seguros’, así como, sobre todo en países europeos, se han endurecido jurídicamente los procedimientos de expulsión de extranjeros que han sido calificados como ‘amenaza a la seguridad’. Ejemplos de estos casos son Gran Bretaña y Francia con la reactivación de procedimientos que privan a los expulsados de las nacionalidades de ambos países<sup>40</sup>.

De acuerdo al documento citado *supra*, un extranjero irregular se define a grandes rasgos como una persona que ha violado la legislación en materia de admisión, estancia, o residencia del país de acogida y puede ser irregular por tres causas:

- La ilegalidad puede estar determinada en relación con las condiciones de entrada.
- La ilegalidad puede estar también determinada, no ya en relación con las condiciones de entrada, sino con las de residencia en el territorio del Estado que expulsa.

---

<sup>39</sup> Maurice Kamto. *“Segundo informe sobre la expulsión de extranjeros”*. (Documento a/cn.4/573. 2006). [http://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a\\_cn4\\_573.pdf](http://legal.un.org/ilc/documentation/spanish/a_cn4_573.pdf)

<sup>40</sup> *Ibíd.* 240-241

- La ilegalidad de la presencia del extranjero en el territorio del Estado que expulsa puede deberse a ambos motivos.

En el caso salvadoreño, la Ley de Migración citada *supra* dispone, en su Artículo 60 denominado 'Ingreso Ilícito' que: "*El Extranjero que ingrese al País violando la presente Ley, será sancionado con multa de DIEZ a CIEN COLONES y expulsado del Territorio Nacional (...)*"<sup>41</sup>.

Y aún más importante, el Artículo 63 de dicha ley establece que el Estado está facultado, a través del Ministerio del Interior, a expulsar a cualquier extranjero cuya presencia sea contraria a los intereses nacionales. En este Artículo se unen las premisas de la soberanía nacional en ejercicio pleno, los extranjeros y la posibilidad de ser expulsados de no acatar lo dispuesto en las leyes y reglamentos del Estado salvadoreño y, ante todo, el aseguramiento de que mientras los extranjeros cumplan sus obligaciones, tienen el derecho de reclamar las garantías individuales y derechos universales que el Estado asegura a sus nacionales<sup>42</sup>.

La expulsión de extranjeros se ve limitada cuando estos han llegado al territorio del Estado receptor emigrando de situaciones que atentan contra su vida y seguridad, independientemente de su estatus migratorio. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados es extensa en cuanto a las obligaciones que los Estados receptores tienen para con los refugiados y solicitantes de refugio. Estas obligaciones incluyen la admisión y permanencia de los mismos.

---

<sup>41</sup> Así mismo, la Ley de Extranjería establece en su Artículo 22.- "A los extranjeros que cometan hechos punibles en el territorio de la República y demás lugares sometidos a su jurisdicción, se les aplicará la ley penal salvadoreña y serán juzgados por los tribunales y jueces del país". En esta misma línea, el Artículo 61 decreta: "El extranjero que ingrese al País ilegalmente, y durante su permanencia cometa un delito por el cual la autoridad competente lo condene a una pena, cumplirá ésta y, una vez sufrida, el Juez de la causa estará obligado a ponerlo a disposición de las Autoridades de Migración, para los efectos del Artículo anterior".

<sup>42</sup> También conocido como *international standard of treatment*. Véase José Carlos Fernández Rozas. Artículo 60 Ley de Migración, 41.

## **1.7 COMPARACIÓN DEL MARCO NORMATIVO VIGENTE EN EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ, ENFOCADO A LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL REFUGIADO.**

El compromiso de atención a los refugiados es un tema importante en la agenda regional debido al amplio número de migrantes que buscan reasentarse en otros territorios de Centroamérica, buscando la seguridad que el Estado del cual son nacionales no puede proveer.

El TNCA se encuentra en medio de una crisis especialmente crónica debido al problema del crimen organizado y su nivel de compenetración en el tejido social de su ciudadanía. El daño que este tipo de violencia organizada ejerce sobre los ciudadanos que se encuentran en la zona de influencia de estas organizaciones los obliga a desplazarse dentro del territorio del país o hacia un nuevo destino.

Debido a esta coyuntura, a medida la diáspora de centroamericanos refugiados aumenta, así mismo lo hacen las medidas de protección dirigidos a ellos. El Acta de San José de julio de 2016 es un ejemplo de toma de medidas a nivel regional ante la innegable realidad de la migración por razones de seguridad del TNCA. Este documento, formulado al más alto nivel y que incluye la participación de, entre otros, la sociedad civil y la academia, comprometió a los países de la región y observadores a apoyar a los migrantes en su travesía hacia un país seguro.

En la mesa redonda instalada en el marco del Acta de San José, las delegaciones de los países asistentes se comprometieron individualmente a hacer su parte en la lucha por la disminución de estadísticas debido a este fenómeno. Tanto Costa Rica como Panamá adquirieron diferentes

compromisos, de los cuales podemos resaltar: facilidades de acceso a los procedimientos de solicitud de refugio y naturalización, respetando la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y sus legislaciones internas; protección de los niños y adolescentes migrantes; protección a los migrantes pertenecientes a la comunidad LGBT; fortalecer la cooperación con ACNUR, entre otros.

Refiriéndose específicamente al caso que interesa, a continuación se describe la normativa relativa a los refugiados en los tres países sujetos a estudio.

### ***República de El Salvador***

El Decreto N° 918 de julio de 2002, denominada 'Ley para la determinación de la condición de personas refugiadas' –LEDEPER-, fue aprobado por la Asamblea Legislativa de El Salvador en atención a lo dispuesto en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados. Su objeto es *“normar la determinación de la condición de la persona refugiada, así como garantizar el derecho de toda persona natural de origen extranjero a buscar y recibir refugio en el territorio nacional, en salvaguarda de su vida, integridad personal, libertad, seguridad y dignidad”*<sup>43</sup>.

Los principios a los que el Decreto atiende son los de no discriminación, no devolución, reunión familiar y repatriación voluntaria. Se instaura, así mismo, una Comisión para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas, ante la cual se habrá de invocar el estatus de refugiado. Esta Comisión expedirá un documento para que el refugiado pueda residir legalmente en el país- denominado “Carnet de Permanencia Temporal

---

<sup>43</sup> Ley para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas. Artículo 1. Decreto Legislativo No. 918, aprobado el 18 de julio de 2002. (Diario Oficial, 14 de agosto de 2002).

Especial en Calidad de Refugiado”, así como brindar asistencia económica y social.

En el año 2014, y en atención a la comunicación de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones con referencia RRDD/HRESIS/JS/PO/CH/is, por medio de la cual se solicita información en relación a la aplicación de la Resolución A/RES/68/179 sobre la protección de los migrantes, el Estado salvadoreño publica el Informe del Estado de El Salvador a la Oficina Del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la aplicación de la Resolución A/RES/68/179 sobre la Protección de los Migrantes.

En dicho Informe, se enumeran las principales acciones realizadas por el gobierno de El Salvador para la protección de los migrantes como son:

- Promoción de la formación y la capacitación en derechos humanos de los operadores de justicia, así como de funcionarios y empleados públicos vinculados al tema de migración de trabajadores, para la promoción y difusión de distintas normas internacionales de derechos humanos y para asegurar el respeto y cumplimiento de las mismas.
- Medidas para garantizar que en los procedimientos penales y administrativos, las personas migrantes dispongan de asistencia letrada y de intérpretes y tengan acceso a la información en una lengua que comprendan.
- A partir del 2009 se giró la directriz para todo el Sistema Público de Salud en El Salvador, para que las personas migrantes y sus familias, reciban la atención médica que demanden, de acuerdo a la capacidad instalada del establecimiento en el que se consulta, entre otros.

El Salvador es un país que envía más migrantes de los que recibe en calidad de refugiados, por lo cual, en el mismo informe citado, se mencionan las acciones que el gobierno ha implementado con el fin de apoyar a los migrantes salvadoreños en el exterior, como son:

- El Ministerio de Relaciones Exteriores instaló un call center que inició operaciones en el 2011, con la línea gratuita para EE.UU., Canadá y México, en la cual se han recibido denuncias de violaciones a derechos humanos y delitos graves a migrantes salvadoreños, así como solicitudes de asistencia humanitaria.
- A través del Ministerio de Relaciones Exteriores se ha creado un registro institucional de personas pendientes de localizar en el exterior que incluye los salvadoreños migrantes en tránsito y en el país de destino.
- Énfasis en la situación de la niñez migrante.
- Creación del Observatorio para Migraciones, herramienta que proporciona datos y la situación actual de derechos humanos de los compatriotas migrantes, entre otros.

### ***República de Costa Rica***

La Constitución Política de Costa Rica establece, en la Sección V 'Refugiados, Asilados y Apátridas', la subordinación en la materia a lo establecido en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967<sup>44</sup>. La República de Costa Rica regula de manera muy similar a El Salvador todo lo relativo a los refugiados, especialmente en lo relativo a las excepciones a la otorgación del estatus de refugiado y los derechos y obligaciones que los refugiados y solicitantes de refugio sostienen para con el Estado de acogida.

---

<sup>44</sup> Véase en Constitución Política de la República de Costa Rica. Sección V. "Refugiados, Asilados y Apátridas". Artículos 106-123.

Además de su Ley de Migración y Extranjería, Costa Rica cuenta con una Ley Migratoria Integral, publicada en el año 2014. Esta Ley describe el panorama de la situación de migración, extranjería y refugio que históricamente ha imperado en el mismo, haciendo también un análisis del movimiento migratorio en años recientes, siendo pertinente subrayar que *“durante los años 2010-2012, la DGME tramitó al menos 231 solicitudes de personas originarias de El Salvador(...) Esto se debe a las condiciones de violencia social que viven El Salvador y Honduras, países que, junto a Guatemala, han sido denominados por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD-, el ‘Triángulo Norte’ para identificarlos y distinguirlos de Nicaragua, Costa Rica y Panamá por la intensidad de la violencia que viven. Esta situación, que adquiere connotaciones estructurales, podría en el futuro próximo ser un motivo importante de expulsión de población ya no por motivos socio-laborales, sino por razones de violencia”*<sup>45</sup>.

Ante esta situación, Costa Rica se convirtió en un lugar de destino con fines de reasentamiento para aquellos migrantes por causa de la violencia social debido a su cercanía territorial al TNCA y por el nivel de seguridad que goza.

Además del tema del reasentamiento, Costa Rica ha actuado como un lugar seguro para aquellos que se encuentran tramitando su solicitud de refugio y traslado a un tercer Estado a través de su Centro de Reasentamiento, el cual recibirá a 200 personas por vez. Dicho Centro fue instaurado por medio de un acuerdo con ACNUR y la OIM<sup>46</sup> en julio de 2016 con el fin de otorgar un espacio seguro para aquellos que emigran por temores fundados sobre su

---

<sup>45</sup> Consejo Nacional de la Migración. *Política Migratoria Integral para Costa Rica*. (San José, 2013), 38.

<sup>46</sup> Véase El Heraldo. *Costa Rica recibirá migrantes de Centroamérica que buscan refugio en EEUU*. (2016). <http://www.elheraldo.hn/mundo/983781-466/costa-rica-recibir%C3%A1-migrantes-de-centroam%C3%A9rica-que-buscan-refugio-en-eeuu>

vida y seguridad. Este centro facilita, así mismo, el proceso de aceptación de solicitudes de países como Australia.

A pesar de las facilidades que ha otorgado, el presidente de Costa Rica, Luis Guillermo Solís, ha afirmado<sup>47</sup> que su país no está en condiciones de soportar una llegada masiva de migrantes de cualquiera de los dos flujos- los que se dirigen al norte y son retornados y los que escogen el sur.

### ***República de Panamá***

Panamá es un país al cual históricamente se han dirigido los nacionales de los demás países del istmo en busca de oportunidades laborales. Su IDH Alto y su PIB total de \$82.179 millones lo convierten en un destino seguro de inversión extranjera y migración laboral.

Sin embargo, debido a la coyuntura actual en Centroamérica, y específicamente en el TNCA, cada vez más los ciudadanos de estos tres países escogen a la República de Panamá como un destino de reasentamiento y refugio para las víctimas de la violencia organizada que impera en esta parte del istmo, ya que Panamá cuenta con los dos aspectos más importantes en el tema de reasentamiento como son la seguridad y las oportunidades laborales.

En la República de Panamá, las solicitudes de otorgamiento del estatus de refugiados son recibidas por la Oficina Nacional para la Atención de Refugiados (ONPAR)<sup>48</sup>, la cual está adscrita al Ministerio de Gobierno y es la encargada de recoger la información relacionadas con las solicitudes de refugio y decidir acerca de la admisión o no al trámite de las mismas.

---

<sup>47</sup> Véase El Faro. *Solís: Costa Rica no tiene las condiciones para aguantar una llegada masiva de migrantes*. No 65. 1998. (2017).

<https://elfaro.net/es/201703/centroamerica/20129/Sol%>

<sup>48</sup> Gobierno de Panamá, Oficina Nacional para atención de los Refugiados. *Solicitud del Estatuto de Refugiado*. (2017). <https://www.panamatramita.gob.pa/tramite/solicitud-del-estatuto-de-refugiado>

La página web de ACNUR en Panamá explica que *“de acuerdo a información del gobierno, en Panamá hay 2,370 personas refugiadas, en su mayoría de nacionalidad colombiana aunque recientemente ha habido un incremento de solicitantes de nacionalidad venezolana y salvadoreña”*, y ante esta situación, surge la Carta de Cooperación entre la Iglesia Católica Arquidiócesis de Panamá y la Alcaldía de Panamá para la ejecución de programas de asistencia humanitaria al Centro de Acompañamiento Integral a Refugiados Hogar Luisa (CAI Hogar Luisa). *“El Hogar, administrado por la Pastoral de Movilidad Humana de la Iglesia Católica tiene como objetivo principal fortalecer las capacidades locales de recepción y asistencia a los solicitantes y refugiados en Panamá”*.

Así mismo, con amparo a la ley 74 de octubre de 2013, todo refugiado y asilado, cuya condición haya sido aprobada por la ONPAR, pueden optar a un permiso de trabajo indefinido así como a la condición de residente permanente.

### **1.7.1 SIMILITUDES EN EL MARCO NORMATIVO VIGENTE QUE REGULA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL MIGRANTE IRREGULAR.**

El marco normativo vigente en el tema de la migración irregular es un tanto similar en los tres países de estudio del presente trabajo de graduación, pues en el plano internacional, los tres han firmado los documentos más importantes en el tema de los refugiados y las migraciones.

El Salvador legisla sobre la migración en la Constitución, en los Artículos 96 y 97 del Título IV, así como en las leyes de Migración y Extranjería de 1958 y 1986 respectivamente. Además, en el año 2002 se aprobó el Decreto N°918 para la determinación de la condición de refugiado.

Costa Rica cuenta con el respaldo en su legislación de su Constitución política en el Artículo 19, su Política Migratoria Integral, el Acta de San José, el Reglamento de Personas Refugiadas (DECRETO N° 36831-G) y su Ley de Migración y Extranjería N°8764.

En cuanto a Panamá, su Constitución establece en el Artículo 14, que la inmigración será regulada por la Ley en atención a sus intereses económicos, sociales y demográficos. El marco normativo panameño incluye, así mismo, los decretos ejecutivos y leyes citadas en este apartado en la atención y protección al migrante irregular. Debido al volumen de migrantes que, por diversos motivos, se trasladan a Panamá, se han aprobado los decretos que regulan sobre todo áreas de interés al gobierno panameño como son trabajo y la regularización formal de su estatus migratorio.

La atención al migrante irregular en Centroamérica es uno de los puntos más debatidos en foros y reuniones de alto nivel a nivel regional debido al enfoque de Derechos Humanos que impera en materias de migración y refugio.

El gobierno panameño es consciente de la cantidad de migrantes en situación irregular que se encuentran en su territorio, producto de migraciones laborales y de las condiciones socioeconómicas en sus países de origen; y es por eso que, por orden del Órgano Ejecutivo, se realizaban periódicamente Procesos de Regularización Extraordinaria migratoria, denominados 'Panamá, Crisol de Razas'.

Este proceso de regularización migratoria es producto del Decreto Ejecutivo N° 547 con fecha de 25 de julio de 2012. En dicho decreto se regula el procedimiento de acceso al mismo, documentación a presentar, tarifas y excepciones al mismo.

Este decreto fue derogado por el Decreto Ejecutivo N° 167 de 3 de junio de 2016. En sus considerandos, se establece que: “... *el Gobierno ha decidido no realizar más Procesos de Regularización Extraordinaria (Crisol de Razas) sino realizar en la sede del Servicio Nacional de Migración un procedimiento formal y estable a fin de documentar la situación migratoria de los extranjeros en territorio nacional de la forma más ágil y transparente*”.

En su Artículo 1 se define el Procedimiento de Regularización Migratoria General como “*el trámite al que pueden acogerse los extranjeros a través del cual se emitirá un permiso provisional de residencia que se realizará en las instalaciones del Servicio Nacional de Migración*”. Así mismo, en dicho decreto se establece el procedimiento, documentación, tarifas y excepciones.

En cuanto a Costa Rica, desde el momento en que los migrantes llegan a sus fronteras y manifiestan la intención de refugiarse en el país, son llevados al campamento de refugiados donde ellos y sus familias pueden residir temporalmente mientras regularizan su estatus y tramitan su permiso temporal de trabajo<sup>49</sup>. La Unidad de Refugiados de la Dirección General de Migración y Extranjería emitirá un documento provisional para el o los solicitantes que los acredita como solicitantes de refugio y los protege de probables devoluciones a su país.

Es pertinente remarcar la importancia que la legislación costarricense otorga a la unidad familiar en estos casos. Así como la variedad de instancias a las cuales apelar en caso de denegación del estatus de refugiado. La protección al migrante irregular en el istmo Centroamericano es una consecuencia del problema principal de la persecución a los migrantes por las estructuras de violencia organizada, que muchas veces logran rastrearlos y los interceptan

---

<sup>49</sup> Véase ACNUR. *¿Cómo solicitar la condición de refugiado en Costa Rica?* (2017). [http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Costa\\_Rica/Como\\_solicitar\\_la\\_condicion\\_de\\_refugiado\\_en\\_Costa\\_Rica](http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/RefugiadosAmericas/Costa_Rica/Como_solicitar_la_condicion_de_refugiado_en_Costa_Rica)

en su ruta, impidiendo que lleguen a un lugar seguro salvaguardando su vida y seguridad y la de su familia.

En Costa Rica, se trabaja desde el año 2016 en proyectos de ley para la facilitación en la regulación migratoria de quienes llegan al país o solo transitan por él, así como el fortalecimiento de la asistencia otorgada a quienes ya cuenten con documentación expedida por las autoridades competentes. Aun así, también se ha incrementado el control policial en su frontera sur para evitar el ingreso de migrantes irregulares<sup>50</sup>.

La población costarricense es fiel a su tradición de respeto a los Derechos Humanos y solidaridad y es por eso que trabaja para agilizar trámites y extender la protección humanitaria a todos aquellos que soliciten acogerse a su protección.

En Panamá son extranjeros bajo su protección, los refugiados, asilados, apátridas y personas bajo estatuto humanitario provisional de protección, que hayan ingresado en gran escala o individualmente al territorio nacional en busca de protección temporal, mientras esperan el retorno a su país de origen o su reasentamiento en un tercer Estado.

Los estándares de tratamiento de las personas beneficiarias del estatuto humanitario provisional de protección se establecieron conforme a la Convención Americana sobre Derechos Humanos, otros instrumentos

---

<sup>50</sup> Véase Presidencia de Costa Rica. *Costa Rica fortalece en control y la atención humanitaria a migrantes irregulares*. (2016). <http://presidencia.go.cr/comunicados/2016/08/costa-rica-fortalece-el-control-y-la-atencion-humanitaria-a-migrantes-irregulares/>

internacionales ratificados por la República de Panamá y la legislación vigente en esta materia (Artículo 227, Reglamento Ley Migratoria)<sup>51</sup>.

### **1.7.2 DIFERENCIAS EN EL MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL MIGRANTE IRREGULAR.**

Una de las principales diferencias observables es en cuanto a El Salvador, pues es un país que produce más migrantes – regulares e irregulares, de los que recibe. Por lo tanto su marco normativo siempre está orientado a la protección de sus nacionales en el extranjero, sobre todo a sus nacionales con estatus irregular y a su reinserción en la sociedad una vez han retornado.

Panamá es el único de los tres Estados estudiados que no se compromete a otorgar asentamiento permanente en su territorio<sup>52</sup>. Si el refugiado decide residir en el país por más de diez años, entonces puede aplicar a un permiso de residencia permanente. Si bien el proceso no es más expedito en Costa Rica, ellos no niegan categóricamente el acceso al reasentamiento de manera más fácil, es más, se conceden más facilidades en caso la persona o la familia decida reasentarse ahí.

El hecho de que Panamá no cuente con un campamento de refugiados en su territorio provoca que intente regular de mejor manera el estatus de los migrantes que ingresan al mismo, y llevar una contabilidad fidedigna del número de personas que deciden acogerse a su seguridad y reasentarse en el mismo.

---

<sup>51</sup> OEA. *Panamá: marco normativo que regula la migración internacional*. (Enero, 2012) <http://www.migracionoea.org/index.php/es/indice-general-2012/33-sicremi/publicacion-2012/paises-es/433-panama-marco-normativo-que-regula-la-migracion-internacional.html>

<sup>52</sup> *Ibíd.* Pp. 5-6

La atención al migrante en El Salvador es un ejemplo de procedimiento estándar, ya que no es un fenómeno que se dé ni siquiera en mediana escala al ser de mayormente de nacionales de los países inmediatamente vecinos. Panamá, al ser un país que observa el aumento de migración irregular enfoca sus esfuerzos en la regularización con miras a la inserción en el campo laboral de los migrantes. Costa Rica, como país mayormente receptor de migrantes irregulares unido al fenómeno de violencia organizada es menos impersonal en su trato y legislación al mismo.

Como se puede observar, hay mínimas diferencias comparado a las similitudes en la atención y protección a los migrantes irregulares en El Salvador, Costa Rica y Panamá. El hecho de que los tres países sean signatarios de los mismos documentos de alto nivel y atiendan los compromisos internacionales adquiridos es la razón detrás de esto. El trabajo que ACNUR ha realizado en la región ha abonado a la homogeneización de estos procedimientos.

## **1.8 CONCLUSIÓN CAPÍTULAR.**

El concepto adoptado por la Convención de Ginebra sobre el Estatuto del Refugiado de 1951 define por refugiado a aquella persona que debido a temores fundados de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad o pertenencia a determinado grupo social se encuentra fuera de su país de origen y no puede acogerse a la protección de dicho país, este concepto se ve que superado por el concepto adoptado originalmente por la Declaración de Cartagena en la que se adoptó que el refugiado era toda persona que hubiere huido por sentirse amenazada en su vida, su seguridad y libertad.

La definición de refugiado en el derecho internacional, se regula a través de tratados y convenios como el Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados de 1950, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de las Naciones Unidas de 1951, el Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, y la Declaración de Cartagena sobre refugiados de 1984, entre otros instrumentos jurídicos.

Existen dos enfoques alrededor del tema de refugio, el primero es el que sostiene que los refugiados son un problema contra la seguridad nacional del país de acogida, este enfoque se ve sumamente apoyado tras los ataques del 9/11 en los Estados Unidos. Por otro lado el segundo enfoque es el que ve a los refugiados desde la perspectiva de los Derechos Humanos, para este enfoque la existencia de refugiados es una clara manifestación de la violación a los derechos humanos por ende el refugiado es una víctima de la violación a sus derechos fundamentales en su país de origen, por ello, la comunidad internacional debe de hacer todo lo posible para su protección.

Los términos Migrante, Asilado y Refugiado, aunque muy parecidos, resultan ser términos autónomos. Por esa razón y para evitar futuras equivocaciones, es necesario concretar tanto sus diferencias como sus similitudes y para que de esta forma se logre acabar con las imprecisiones terminológicas que a veces lleva a errar en esta materia.

Existe un vínculo innegable entre el Derecho Internacional de los Refugiados y el DIDH, debido a que ambos se sustentan en la protección de los derechos fundamentales de la persona, que a su vez son materia de Derecho Internacional. Además, la garantía del respeto de los DDHH, deben garantizarse convergentemente, en aras de brindar una verdadera protección de quienes se encuentran en peligro fuera de su país de origen.

Las legislaciones nacionales de los tres países en estudio referentes a la persona extranjera y migrante, encuentran su sustento en las Constituciones Nacionales, los instrumentos jurídicos internacionales ratificados por éstos, y las leyes específicas. Todas incluyen el elemento de la protección de la persona humana, la imposibilidad de regresar a un extranjero que fuere perseguido políticamente en su país de origen, y el cumplimiento del Derecho Internacional.

La regulación de la administración, permanencia y expulsión de los extranjeros limita su soberanía en cuanto al trato mínimo que los extranjeros deben recibir, mas no en cuanto a los procedimientos que deben cumplir, el respeto a sus leyes y reglamentos, así como las acciones tomadas por el Estado en caso que estos los incumplan.

El marco normativo de atención y protección al refugiado es muy similar en los tres países de estudio debido a la uniformidad de procedimientos con el fin de facilitar el proceso de estadísticas por parte de ACNUR y los gobiernos. Hay muchas más similitudes que diferencias en cuanto a la atención y protección de los migrantes irregulares en los tres países de estudio.

## **CAPITULO II**

### **EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y SU CONTRIBUCIÓN A LA PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS.**

#### **2. FUNCIONES Y PROCEDIMIENTOS DE LAS INSTITUCIONES DEL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS Y DE LAS INSTITUCIONES DE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ, ENCARGADAS DE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS.**

##### **2.1 EL SISTEMA INTERAMERICANO DE PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS: ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A LOS REFUGIADOS.**

La Organización de Estados Americanos (OEA) siempre ha mostrado su interés por las necesidades humanitarias de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional. Igualmente los órganos de protección de derechos humanos del Sistema Interamericano han tenido la oportunidad de revisar casos de desplazamiento forzado en el continente. En efecto, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos –CIDH- a través de su jurisprudencia y sus distintos mecanismos de supervisión se ha pronunciado sobre casos y situaciones concretas que conciernen a refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional. De igual manera, la CIDH ha adoptado sentencias en casos contenciosos y medidas provisionales respecto de situaciones de desplazamiento forzado interno. Asimismo, en ejercicio de su función consultiva la Corte se ha referido a algunas materias cuyas resoluciones resultan aplicables por analogía para la

protección de refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional.

El vínculo existente entre derechos humanos y protección de refugiados se evidencia en 3 áreas fundamentales: causas, parámetros de tratamiento y soluciones duraderas. En efecto, la mayoría de las situaciones de desplazamiento forzado son generadas por la persistencia de violaciones de derechos humanos. Los refugiados tienen los derechos establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y en otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, al igual que cualquier otro individuo bajo la jurisdicción del Estado. Además, el respeto de los derechos humanos, tanto en el país de origen/residencia habitual y el país de asilo, permite la búsqueda de soluciones duraderas para las víctimas de la migración forzada. Por lo tanto, las normas y estándares de derechos humanos nutren, complementan y fortalecen la protección de refugiados<sup>53</sup>.

### **2.1.1 COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

De conformidad con la Convención Americana sobre Derechos Humanos y la Carta de la OEA, la CIDH es un órgano judicial con el mandato de monitorear y promover el respeto de los derechos humanos contenidos en la Convención Americana y en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre. La CIDH es conocida como fiscalía continental, actúa como fiscal en el sistema continental de derechos humanos.<sup>54</sup>

---

<sup>53</sup> Juan Carlos Murillo González, *La protección internacional de los refugiados en el sistema interamericano de derechos humanos*, ACNUR Costa Rica. (Enero 2008). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6098.pdf?view=1>

<sup>54</sup> Convención Americana sobre Derechos Humanos. Artículo 41 al 46. *Funciones de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. (Noviembre, 1995) <https://www.cidh.oas.org/Basicos/Spanish/Basicos2.htm>

Como marco sustantivo relativo a la protección de los refugiados, apátridas y solicitantes de asilo, los instrumentos aplicables por los órganos del Sistema son: La Carta de la OEA, la Declaración Americana sobre los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos y todos aquellos tratados enumerados en el artículo 23 del Reglamento de la Comisión<sup>55</sup>. Sin embargo, en adición a éstos, al interpretar y aplicar las disposiciones de los instrumentos interamericanos de derechos humanos, con base en los principios de mayor protección, de interrelación y de interpretación evolutiva de los derechos establecidos en la Convención Americana, en la jurisprudencia del Sistema Interamericano y en diversos otros instrumentos internacionales, es necesario incorporar otros tratados para fijar el contenido y alcance de los derechos humanos reconocidos en estos tratados. En materia de Refugiados, se debe considerar la Convención de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo Adicional y la Declaración de Cartagena de 1984<sup>56</sup>.

---

<sup>55</sup> El Artículo 23 del Reglamento de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece: Presentación de peticiones. Cualquier persona o grupo de personas, o entidad no gubernamental legalmente reconocida en uno o más Estados miembros de la OEA puede presentar a la Comisión peticiones en su propio nombre o en el de terceras personas, referentes a la presunta violación de alguno de los derechos humanos reconocidos, según el caso, en la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, la Convención Americana sobre Derechos Humanos "Pacto de San José de Costa Rica, el Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en Materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador", el Protocolo a la Convención Americana sobre Derechos Humanos Relativo a la Abolición de la Pena de Muerte, la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura, la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas y la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, conforme a sus respectivas disposiciones, el Estatuto de la Comisión y el presente Reglamento. El peticionario podrá designar en la propia petición, o en otro escrito, a un abogado u otra persona para representarlo ante la Comisión.

<sup>56</sup> Juan Carlos Murillo González. *La protección internacional de los refugiados en el sistema interamericano de derechos humanos ACNUR Costa Rica*. (Enero, 2008) <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6098.pdf?view=1>

Siguiendo las recomendaciones emanadas del Coloquio sobre Asilo y Protección Internacional de los Refugiados (México, 11-15 de mayo, 1981)<sup>57</sup>, la Comisión propuso a la OEA la toma de medidas encaminadas a dar una respuesta institucional internacional al fenómeno de los refugiados, que empezaba a manifestarse con inusual virulencia en el continente.

Estas medidas promovidas por la Comisión, consistían básicamente en:

- La reafirmación por la OEA del principio de no devolución (non-refoulement), y la necesidad de que éste se respete tanto en las fronteras como en todo el territorio de los Estados.
- La reafirmación por la OEA del carácter apolítico y humanitario de la concesión del refugio, que no constituye en modo alguno un acto inamistoso para el otro Estado.
- El compromiso de la Organización para promover que los Estados miembros ratifiquen la Convención y el Protocolo de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados, y para que adopten medidas en ese sentido en el ámbito interno.
- Consideración en la región de que el término “refugiado” comprende a las personas que emigran de sus países en función de las amenazas a sus vidas producidas por razones de violencia, agresión, ocupación extranjera, violación masiva de los derechos humanos, y otras circunstancias vinculadas con la destrucción del orden público de esos países.
- El compromiso de la OEA para promover la cooperación internacional en materia de refugiados, en especial con el ACNUR.
- Que los países que estén imposibilitados de reasentar en forma permanente grandes grupos de refugiados, adopten las medidas que sean necesarias

---

<sup>57</sup> *Coloquio sobre el Asilo y la Protección Internacional de Refugiados en América Latina, reunido en Tlatelolco*, (Ciudad de México, del 11 al 15 de mayo de 1981). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/1430.pdf>

para garantizar la seguridad de estas personas hasta tanto se obtenga su reasentamiento permanente.

- Propiciar la creación de una autoridad interamericana encargada de la asistencia y protección de los refugiados en el continente, la que debería trabajar en colaboración directa con el ACNUR.

Muchas de las recomendaciones que la Comisión sugirió, fueron posteriormente cumplidas por la OEA, tales como la puesta en funcionamiento de un programa de cooperación entre la Secretaría General y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en 1982 y la adopción de un conjunto de resoluciones que incluyeron muchas de las propuestas de la Comisión desde 1985 hasta la actualidad.

A través de su actividad de control del respeto de los derechos humanos reconocidos por la Declaración y la Convención Americana, la Comisión ha contribuido en gran medida a estimular el respeto al derecho de los refugiados, y a promover la adopción de medidas en el marco regional inclinados no sólo a actuar frente a la emergencia, sino a combatir las causas que generan desplazamientos masivos y exilios forzados de personas, destacando la importancia de consolidar los procesos democráticos en la región y de fortalecer la vigencia del Estado de Derecho como fundamento esencial para que el efectivo respeto de los derechos fundamentales sea material y jurídicamente viable.

Es mediante la suscripción y ratificación de instrumentos de derechos humanos, que los Estados adquieren obligaciones internacionales que comprometen la gestión de todas las ramas del Poder Público. Si bien, es el Ejecutivo el encargado de manejar las relaciones internacionales de los países, está obligado a respetar, garantizar y proteger los derechos humanos

consagrados en los tratados internacionales. La CIDH está facultada a emitir recomendaciones a los Estados para promover el respeto y la protección de los derechos fundamentales a favor de los ciudadanos de las Américas, pero para que esa protección sea efectiva se requiere que tales recomendaciones sean adoptadas de buena fe por los Estados. Si bien los Estados son entes jurídicos abstractos, el aparato estatal está compuesto por funcionarios que hacen parte del Sistema Interamericano de protección de derechos humanos, en la medida que depende de su actuación el cumplimiento de las recomendaciones y decisiones emanadas de sus órganos<sup>58</sup>.

### **2.1.2 LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS.**

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano judicial creado bajo la Convención Americana sobre Derechos Humanos. Para aquellos Estados Partes que han aceptado su jurisdicción contenciosa, la Corte vela por el respeto de los derechos humanos consagrados en la Convención Americana. La Corte también ejerce una amplia jurisdicción consultiva sobre la interpretación de la Convención Americana y otros tratados de derechos humanos de los cuales es parte un Estado miembro de la OEA, cuando así lo requiere un Estado miembro de la OEA o un órgano competente de la OEA, tal como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos. Por otra parte, la Corte puede brindar una opinión consultiva sobre la compatibilidad de

---

<sup>58</sup> Alberto D'Alotto. *El sistema interamericano de protección de los derechos humanos y su contribución a la protección de los refugiados en América Latina*. (Diciembre, 2015) <http://www.oas.org/es/cidh/informes/pdfs/movilidadhumana.pdf>

cualquier legislación interna con la Convención Americana, a petición de un Estado miembro de la OEA<sup>59</sup>.

La Corte es famosa por su desarrollada teoría y práctica de ordenar reparaciones de violaciones de derechos humanos; un área que todavía debe ser explorada respecto de refugiados, pero que ya sido ya utilizada en el caso de desplazados internos.

La Corte Interamericana, a diferencia de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, todavía no se ha referido directamente a un caso de asilo o sobre refugiados en el ejercicio de sus competencias contenciosa y consultiva, pero su jurisprudencia puede ser aplicada por analogía a la protección de refugiados. Como se verá, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha adoptado medidas provisionales para la protección de comunidades de desplazados internos en Colombia, y se ha pronunciado igualmente a favor de repatriados y desplazados internos en un caso contencioso contra Suriname (caso Moiwana) y algunas de sus sentencias y opiniones concurrentes hacen referencia al derecho internacional de refugiados. En dos sentencias recientes, una sobre el caso de la Masacre de Plan de Sánchez contra Guatemala (2004) y el caso Moiwana contra Suriname (2005), la Corte analizó asuntos relacionados con refugiados. En el caso de la Masacre de Plan de Sánchez contra Guatemala, la Corte se refirió a la masacre como la causa que hizo que la gente huyera al exilio. En el caso Moiwana contra Suriname, la Corte, bajo el principio de *iura novit curia*<sup>60</sup>, aplicó el artículo 22 de la Convención Americana sobre Derechos

---

<sup>59</sup> Juan Carlos Murillo González. *La protección internacional de los refugiados en el sistema interamericano de derechos humanos*. (ACNUR Costa Rica). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2008/6098.pdf?view=1>

<sup>60</sup> Anónimo. *Principio iura novit curia*. (Septiembre 2016). <https://derecho.laguia2000.com/derecho-procesal/iura-novit-curia>

Humanos y se refirió a la situación de los refugiados surinameses que se repatriaron voluntariamente desde Guyana.

Finalmente, en tanto que la Convención Americana sobre Derechos Humanos es el único instrumento regional convencional que contempla el derecho de buscar y recibir asilo o refugio, se ha recomendado la posibilidad de utilizar la función consultiva de la Corte Interamericana para establecer el alcance y contenido de este derecho, leído conjuntamente con el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre.

Dicha opinión consultiva permitiría a la Corte revisar la aplicabilidad de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 con el propósito de interpretar el artículo 22.7 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos (el derecho de solicitar y recibir asilo<sup>61</sup>), en relación con el artículo XXVII de la Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre<sup>62</sup>. Además, para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de solicitar y recibir asilo, el respeto del principio de no devolución, y las garantías judiciales y protección judicial del debido proceso, los Estados tienen la obligación de adoptar legislación nacional de implementación o medidas de cualquier otra naturaleza para la determinación de la condición de refugiado.

Jurisprudencia asentada, caso Jiguamiandó: Protección a refugiados.

En 1997, como consecuencia de la Operación militar Génesis, se desplazaron alrededor de 4.000 personas, los hechos relacionados con Génesis se encuentran actualmente bajo investigación judicial, y entre 1997

---

<sup>61</sup> El termino asilo hace relación al término refugio.

<sup>62</sup> Artículo XXVIII Toda persona tiene el derecho de buscar y recibir asilo en territorio extranjero, en caso de persecución que no sea motivada por delitos de derecho común y de acuerdo con la legislación de cada país y con los convenios internacionales.

y 2002, periodo en que dichas comunidades permanecieron desplazadas, se produjo el mayor despojo de tierras documentado en Colombia, siendo las empresas palmeras quienes se apropiaron del territorio. A partir de 2002 algunos habitantes empezaron a retornar de manera espontánea, y ciertas comunidades de las cuencas decidieron constituirse en “zonas humanitarias” como forma de auto-protección ante la evidencia de que persistía el control de grupos armados ilegales. La Corte Interamericana de Derechos Humanos verificó la situación y otorgó medidas provisionales en 2003, 2004, 2005 y 2006, ordenando al Estado colombiano adoptar y mantener mecanismos de protección para los habitantes de la zona. Paralelamente, en 2004 la Corte Constitucional colombiana emitió la sentencia T-025 donde se declara el Estado de Cosas Inconstitucional frente a la situación de desplazamiento forzado en el país, y ordena al Estado adoptar las medidas necesarias para garantizar la protección de los derechos de la población desplazada. En 2009, la Corte Constitucional emitió el Auto de seguimiento 005 que se refiere específicamente a la situación de la población desplazada afrodescendiente, e incluyó una orden de protección específica para las comunidades de Jiguamiandó y Curvaradó. Es en este marco que el gobierno inicia el proceso de restitución de tierras<sup>63</sup>.

Jurisprudencia asentada, caso niñas Yean: Protección a refugiados.

La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) recibió una petición en favor de las niñas Dilcia Yean y Violeta Bosica contra la República Dominicana por haber negado la nacionalidad a las niñas a pesar de haber nacido en ese territorio. Los peticionarios señalaron que debido a la falta de reconocimiento de la nacionalidad, las niñas estaban expuestas al

---

<sup>63</sup> ACNUR. *Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos de 17 De Noviembre de 2004.* (Marzo 2005).  
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2005/330>

peligro inminente de ser expulsadas del país y que no podían ingresar a la escuela por carecer de un documento de identificación. La CIDH adoptó medidas cautelares para evitar la expulsión y garantizar que Bosica pudiera continuar con sus estudios. La CIDH sometió el caso ante la Corte Interamericana quien entendió que el Estado Dominicano violó los derechos a la adopción de medidas de protección, a la igualdad y no discriminación, a la nacionalidad, a la personalidad jurídica y al nombre de las niñas al negarse a emitir los certificados de nacimiento e impedirles el ejercicio de derechos de ciudadanía debido a su ascendencia. La Corte reconoció que el derecho a la nacionalidad era la vía para el ejercicio del resto de los derechos y que negar a los niños/as el certificado de nacimiento significaba negarles su membresía a una comunidad política. En consecuencia, requirió del Estado la adopción de medidas para revertir la situación de discriminación histórica en sus sistemas de registro de nacimientos y su sistema educativo y, en particular, la adopción de un procedimiento sencillo, accesible y razonable, para que los niños dominicanos de ascendencia haitiana obtengan su certificado de nacimiento. Por último, la Corte le exigió al Estado que garantice el acceso a la educación primaria y gratuita a todos los niños, independientemente de su ascendencia u origen. La Corte consideró que esta obligación se deriva de la especial protección que se les debe brindar<sup>64</sup>.

## **2.2 INSTITUCIONES SALVADOREÑAS ENCARGADAS DE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE REFUGIADOS.**

El Salvador es signatario de la Convención de 1951 y su Protocolo, y por lo tanto está obligado a brindar protección internacional a los extranjeros que

---

<sup>64</sup> Red DESC. *Caso de las niñas Yean y Bosico vs. República Dominicana*. (Agosto, 2006). <https://www.escri-net.org/es/caselaw/2006/caso-ninas-yeanybosico-vs-republica-dominicana>.

cumplan con los requisitos para ser reconocidos como refugiados en su territorio. Para ello, en la legislación nacional se cuenta con la Ley para la Determinación de las Personas Refugiadas (LEDEPER)<sup>65</sup>, la cual establece en su artículo 1 que es aplicable para toda persona natural de origen extranjero. Esto quiere decir que una persona nacional no puede ser refugiada en el territorio salvadoreño.

Las instituciones que deben velar por la protección de los salvadoreños en el Exterior, no pueden abarcar a aquellos que se encuentran en territorio de un país extranjero en calidad de solicitante de refugio. Este es el caso de los consulados, quienes pese a su deber de “prestar la protección que el Estado debe en el extranjero a las personas e intereses de sus nacionales”<sup>66</sup> se encuentran limitados en cuanto a su accionar para con los salvadoreños que solicitan refugio en cualquier país.

Si bien es cierto que también se cuenta con una Ley Especial para la Protección y Desarrollo de la Persona Migrante Salvadoreña y su Familia, esta no abarca el conjunto de disposiciones relativas a la protección de aquellos que buscan refugio en un tercer Estado, ya que se sabe que uno de los requisitos para el reconocimiento del estatuto de refugiados para estas personas es no acogerse a la protección de su país de origen cuando se encuentran fuera de sus fronteras.

El principal obstáculo que se detecta al momento de brindar atención a los salvadoreños que se encuentran en otro país solicitando refugio, es que los consulados, por formar parte del cuerpo institucional del gobierno, no pueden

---

<sup>65</sup> Creada mediante Decreto Legislativo N° 918, publicada en el Diario Oficial N° 148, Tomo 356, (14 de agosto de 2002).

<sup>66</sup> Ley Orgánica del Servicio Consular de la República de El Salvador. Decreto Legislativo N°33 del 24 de abril de 1948. (Diario Oficial, 12 de junio de 1948). Título I, Capítulo I, Art. 1

acompañar a sus connacionales en el proceso de solicitud de refugio, debido a la paradoja que esto constituye, ya que no ha sido capaz de garantizarles sus derechos fundamentales, ni mucho menos su integridad personal.

Así que lo único que puede hacer el Estado salvadoreño para atender y proteger a sus connacionales solicitantes de refugio, es promover convenios a través del Ejecutivo que les permitan fortalecer el funcionamiento del sistema de refugio para casos especiales, como ha ocurrido con los países del TNCA quienes contando con el apoyo del ACNUR han llegado a acuerdos con países vecinos como Costa Rica y Panamá, tal como se detallará más adelante.

De la misma manera, es importante señalar que aunque las instituciones gubernamentales no pueden, por los motivos antes expuestos brindar acompañamiento a sus connacionales solicitantes de refugio, las organizaciones de la sociedad civil, sí pueden hacerlo. Tal es el caso de organizaciones no gubernamentales que promueven los Derechos Humanos, tales como Cáritas y FESPAD, quienes velan por la protección de los salvadoreños en situación de refugio en terceros países, así como de extranjeros que solicitan tal condición en el territorio salvadoreño.

Es necesario mencionar también, que en el único momento en el cual el país del cual es nacional una persona refugiada puede intervenir, es en la repatriación voluntaria. Aunque no exista un texto jurídico específico que se refiera a la repatriación voluntaria, “hoy en día este se fundamenta en normas de Derecho Internacional Público, Derecho Internacional de los Derechos Humanos, así como en la legislación nacional salvadoreña, que

garantizan a cualquier ser humano el derecho a regresar libremente a su país de origen y a su propia comunidad.”<sup>67</sup>

Siguiendo esa línea, no es sino hasta el momento en que la persona que ha sido acogida como refugiada en otro país y voluntariamente desea regresar a su país de origen, que las autoridades de su país pueden intervenir, puesto que desde ese momento, el ciudadano vuelve a recibir las prerrogativas de protección de su país, y el Estado vuelve a ejercer su papel como protector del mismo, haciéndole recobrar las garantías que le son conferidas en la Constitución como persona natural de dicho país.

En el caso de los refugiados salvadoreños que deciden regresar al país, cuentan con el apoyo del Vice Ministerio para los Salvadoreños en el Exterior, quien mediante el Programa Integral de Reinserción de la Persona Retornada busca brindar atención a los compatriotas que han retornado, garantizando sus derechos y su integración efectiva al desarrollo productivo nacional.

En este sentido, El Salvador actúa en concordancia con la Declaración de Cartagena, ya que en la conclusión duodécima, se establece: “Reiterar el carácter voluntario e individual de la repatriación de los refugiados y la necesidad de que ésta se produzca en condiciones de completa seguridad, preferentemente, al lugar de residencia del refugiado en su país de origen.”<sup>68</sup>

Así es como puede aseverarse que la responsabilidad de un Estado para con las personas refugiadas, le corresponde exclusivamente a partir del momento

---

<sup>67</sup> Denis Racicott, *Cuadro básico, principios y criterios para protección y asistencia aplicable a los proyectos de repatriación voluntaria de los refugiados salvadoreños*. (Julio, 2007). <http://www.uca.edu.sv/revistarealidad/archivo/4e6fb82130305cuadrobasico.pdf>

<sup>68</sup> Declaración de Cartagena de 1984.

de su retorno voluntario al país de origen, y que deber del mismo, establecer los mecanismos que aseguren las condiciones de seguridad personal y dignidad (sin ningún tipo de discriminación) para la garantía de un retorno positivo del refugiado, ahora convertido en retornado.

### **2.2.1 INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA VERIFICACIÓN MIGRATORIA.**

La Constitución de la República, es clara en su artículo 5 de conceder la libertad para entrar, permanecer y salir del territorio nacional, salvo las limitaciones que la ley establezca. Las leyes a las que se hace referencia en el citado artículo, y que a efecto de la presente investigación son vinculantes para las personas solicitantes de refugio y para los migrantes extranjeros en general son la Ley de Migración, la Ley de Extranjería y la LEDEPER. En ese sentido, es la Ley de Migración<sup>69</sup> la que establece que será el Ministerio del Interior el encargado del control migratorio en el territorio salvadoreño.

La Dirección General de Migración y Extranjería, en cumplimiento de la Ley, concederá el status de residentes temporales a aquellos que se encuentren en el territorio salvadoreño para salvaguardar su libertad y su vida. Sin embargo, ese permiso especial les es concedido una vez hayan hecho manifiesta su petición para ser considerados como solicitantes de refugio.

Las autoridades nacionales actuarán de conformidad con lo estipulado en los convenios internacionales al momento de recibir extranjeros que aspiren a ser reconocidos como refugiados en el territorio salvadoreño. Para tal propósito, se tendrá un registro de los extranjeros admitidos como residentes

---

<sup>69</sup> Creada mediante Decreto Legislativo N° 2772, (Diario Oficial N° 188, 8 de octubre de 1993).

temporales, que es la categoría a la que pertenecen los solicitantes de refugio, mientras obtienen la calidad de refugiados.

### **2.2.2 PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN AL SOLICITANTE DE REFUGIO LOCALIZADO.**

Es necesario conocer cómo actúa El Salvador con respecto al reconocimiento de las personas refugiadas, ya que esto servirá de base para poder hacer un análisis comparativo entre el procedimiento establecido a nivel nacional, como el costarricense y panameño.

Tal como se ha señalado anteriormente, en El Salvador existe la LEDEPER. En el artículo 5 establece la creación de la Comisión para la Determinación de la Condición de Personas Refugiadas, que en adelante se denominará por sus siglas “CODER”, o simplemente “la Comisión.”

En la misma Ley, se establece que la función principal de la CODER es aplicar las disposiciones de la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y cualquier normativa relacionada al reconocimiento, protección y asistencia de los refugiados que no contraríe los instrumentos jurídicos antes mencionados.<sup>70</sup>

De igual forma, las atribuciones de la CODER se relacionan con la determinación de las personas refugiadas en el territorio salvadoreño, la formulación de políticas relativas a la protección y asistencia de los refugiados, coordinar el trámite de salida de las personas refugiadas cuando

---

<sup>70</sup> Ley para la Determinación de Personas Refugiadas. Decreto Legislativo No. 918, aprobado el 18 de julio de 2002. (Diario Oficial, 14 de agosto de 2002). Título II, Capítulo I, Art. 8

sea necesario (por motivos de repatriación voluntaria) así como ejercer las funciones que se requieran para cumplir con los objetivos relativos a la protección de los refugiados en el país.<sup>71</sup>

De acuerdo a la LEDEPER, será la Dirección General de Migración quien solicite a la Policía Nacional Civil y a la División de Fronteras la custodia de las personas solicitantes de refugio. En este punto, como ya se señaló anteriormente, el control migratorio corresponde al Ministerio del Interior (hoy Ministerio de Justicia y Seguridad Pública).

En cumplimiento con los compromisos internacionales relativos a la protección de la persona refugiada, El Salvador admite a todo extranjero cuya vida e integridad personal se encuentre en riesgo, y le concede la libertad de buscar y recibir refugio en su territorio. Para ello, existe un procedimiento específico que parte de la manifestación verbal o escrita de la persona que solicita el refugio.

En el Título III de la LEDEPER (del procedimiento para obtener la condición de persona refugiada) se establece que será la Subcomisión de Recepción y Evaluación de Solicitudes de Refugio la encargada de calificar y dar seguimiento a las solicitudes realizadas en diferentes puntos del país, correspondiéndose con el respeto de los Derechos Humanos y las garantías fundamentales constitucionales, en armonía con los principios de no discriminación, no devolución, reunión familiar y repatriación voluntaria.

En la misma Ley, también se establece que la Subcomisión se deberá hacer presente al lugar donde se ha hecho la solicitud de refugio, y procederá a

---

<sup>71</sup> *Ibíd.*, art. 9.

entrevistar a los solicitantes, asistiéndoles en todo lo que sea necesario para su comunicación (en caso de no hablar español, por ejemplo, se hará acompañar de un intérprete).

Mientras se realiza el estudio de la persona solicitante de refugio, se indagará si cumple con todos los requisitos para ser reconocida como refugiada en el territorio salvadoreño. Mientras la Comisión brinda una solución para ésta, se le concederá un permiso provisional por parte de la Dirección General de Migración (DGM) para permanecer en el país durante un mes, manteniendo su estatus de solicitante de la condición de refugiado.

Posterior a ello, se hará el enlace con la ONG designada por el ACNUR para su asistencia, mientras la Comisión resuelve sobre el caso. En caso que el solicitante no cumpla con los requisitos, la LEDEPER establece que la DGM no podrá autorizar el ingreso al territorio nacional.

Como es sabido, mientras dure su permanencia en el país, y hasta recibir resolución de su caso, manteniendo la figura de solicitantes de refugio, pero en su calidad de extranjeros, estos deberán respetar las leyes nacionales, tal como lo dispone la Constitución en el artículo 96.

El Salvador, tal como lo hace cada país en el ejercicio de su soberanía, y el irrestricto respeto del Derecho Internacional, asumiendo la responsabilidad que les conlleva el ser signatarios de compromisos como la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, posee no solo la libertad sino también el deber de legislar en cuanto a la forma en que las personas que buscan refugio serán recibidos al interior de su territorio.

En este caso, es curioso observar cómo, al tratarse de asuntos de Derecho Internacional Humanitario, no se mantiene la premisa de la reciprocidad para con los ciudadanos de otros países, que independientemente de cómo reciban a los ciudadanos salvadoreños, el Estado Salvadoreño deberá garantizar a los extranjeros la posibilidad de buscar y ser aceptados como refugiados, recibiendo toda la información pertinente sobre su documentación y asistencia.

## **2.3 INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES COSTARRICENSES ENCARGADAS DE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE REFUGIADOS.**

### **2.3.1. INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA VERIFICACIÓN MIGRATORIA.**

En Costa Rica la Ley General de Migración N°8764 en su artículo 106<sup>72</sup> establece que el reconocimiento de la condición de refugiado estará sujeto a las normas estipuladas en los instrumentos internacionales aprobados, ratificados y vigentes por el Gobierno de Costa Rica sobre la materia. El término de refugiado se aplicará a toda persona extranjera a quien la Dirección General le reconozca tal condición. Se entenderá como refugiado a la persona que:

1. Debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, género, pertenencia a determinado grupo u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país.

---

<sup>72</sup> Tribunal Supremo de Elecciones Normativa. *Ley General de Migración y Extranjería N° 8764 de Costa Rica*. (Costa Rica: Tribunal Supremo Electoral, Septiembre 2009). <http://www.tse.go.cr/pdf/normativa/leygeneraldemigracion.pdf>

2. Al carecer de nacionalidad y por hallarse fuera del país, donde antes tenía su residencia habitual, no pueda o, por causa de dichos temores, no quiera regresar a él.

### **Dirección General de Migración y Extranjería (DGME).**

Es la Institución del gobierno que vela por la protección e integración de las personas migrantes y refugiadas. El 04 de agosto de 1986, se emite la Ley General de Migración y Extranjería N° 7033, con la cual se conformó legalmente la Dirección General de Migración y Extranjería, como una institución adscrita al Ministerio de Gobernación y Policía para que cumpliera las funciones de órgano ejecutor de la política migratoria que dicta el Poder Ejecutivo. Esta ley fue derogada por la Ley de Migración y Extranjería, Ley 8487, del 22 de noviembre de 2005. Posteriormente, el 1° de setiembre de 2009 se publica la Ley General de Migración y Extranjería, Ley 8764, en el Diario Oficial La Gaceta No. 170, la cual entró en vigencia el 1° de marzo de 2010<sup>73</sup>. Es en la DGME que se inicia el proceso de solicitud de la condición de refugiado.

### **Tribunal Administrativo Migratorio (TAM)**

El Tribunal Administrativo Migratorio por su competencia y su estructura ha sido visualizado, como un órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, que se caracteriza por ser un ente no jerárquico, contralor de legalidad, imparcial y con independencia funcional, el cual se creó por medio de la Ley General de Migración y Extranjería No. 8764, del 19 de agosto de 2009<sup>74</sup>.

---

<sup>73</sup> Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica. *Reseña Histórica*. (Diciembre, 2015) <http://migracion.go.cr/institucion/>

<sup>74</sup> Ministerio de Gobernación y Policía de Costa Rica. *Tribunal Administrativo Migratorio*. (2015) [http://www.mgp.go.cr/wordpress/?page\\_id=17](http://www.mgp.go.cr/wordpress/?page_id=17)

Esto con el fin de conocer los recursos de apelación interpuestos contra las resoluciones finales de la Dirección General de Migración y Extranjería, en materia migratoria y medidas cautelares, así como las resoluciones finales de la Comisión de Visas Restringidas y Refugio, en materia de refugio, velando porque las actuaciones de dichos órganos, se ajusten al ordenamiento jurídico, garantizando la legalidad, eficiencia, eficacia y seguridad jurídica, de los actos que afecten los derechos de las personas migrantes y refugiadas y que se someten a su conocimiento. Dicha normativa en su artículo 25, dispone lo siguiente: Créase el Tribunal Administrativo Migratorio como órgano de desconcentración máxima adscrito al Ministerio de Gobernación y Policía, con competencia exclusiva e independencia funcional en el desempeño de sus atribuciones. Lo resuelto por el Tribunal agotará la vía administrativa. El Tribunal Administrativo Migratorio tendrá sede en San José y competencia en todo el territorio nacional (...)”<sup>75</sup>

El Tribunal Administrativo Migratorio o TAM, es la última instancia de apelación en el sistema de determinación de la condición de refugiado. Emitirá una resolución definitiva de si una persona es reconocida o no como refugiada.

### **2.3.2. PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN AL SOLICITANTE DE REFUGIO LOCALIZADO.**

Las personas refugiadas han enfrentado graves violaciones a derechos humanos por situaciones de violencia y conflicto. Han llegado a Costa Rica buscando la protección que no tuvieron en su propio país. El gobierno costarricense a través de la Dirección General de Migración y Extranjería

---

<sup>75</sup> Ley General de Migración y Extranjería de la República de Costa Rica. Decreto Legislativo N°8764, del 1 de septiembre de 2009, (Costa Rica: La Gaceta N° 170, 2009). Título I, Capítulo IV, Sección V, Art. 106.

(DGME) es el responsable de analizar los casos y determinar quién es reconocido como refugiado. Como se sabe, cada país establece su propio mecanismo para determinar si una persona es o no refugiada.

En Costa Rica, la Ley General de Migración y Extranjería N° 8764, que señala a la Comisión de Visas y Refugio es el órgano encargado de decidir sobre una solicitud de la condición de refugiado. El procedimiento está además regulado por el Reglamento de Personas Refugiadas Decreto N. ° 36.831-G de Noviembre del 2011<sup>76</sup>. La Comisión de Visas y Refugio está conformada por un representante de cada uno de las siguientes instancias: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, Ministerio de Seguridad Pública y Ministerio de Relaciones Exteriores y Culto.

El procedimiento es totalmente confidencial, lo que significa que la información que se comparte con las autoridades migratorias es de uso exclusivo de dicha institución y no será compartida con personas externas ni con autoridades del país de origen. Además este trámite es personal y gratuito. No se requiere de personas intermediarias. Puede solicitar la condición de refugiado cualquier persona que se encuentre en territorio costarricense y que se haya visto obligada a huir de su país por motivos de persecución, conflicto o graves violaciones de sus derechos humanos. Es importante que para solicitar la condición de refugiado se debe estar en Costa Rica, no se puede solicitar la condición desde el extranjero.

### **Pasos**

El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Costa Rica, UNHCR, bosqueja los siguientes pasos para solicitar refugio en Costa Rica<sup>77</sup>:

---

<sup>76</sup> Reglamento de Personas Refugiadas. Decreto Ejecutivo N° 36831, Publicado en La Gaceta el 1 de noviembre de 2011. Ministerio de Gobernación y Policía de Costa Rica.

<sup>77</sup> Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en Costa Rica. *¿Cómo solicitar la condición de refugiado?* (Mayo, 2015). <http://help.unhcr.org/costarica/condicion-de-refugiado/como-solicitar-la-condicion-de-refugiado>.

### **1) Se Presenta la solicitud:**

Se solicita la condición de refugiado ante la Dirección General de Migración y Extranjería (DGME), en el Subproceso de Refugio, en sus oficinas centrales ubicadas en La Uruca, San José. Es importante explicar la intención de solicitar la condición de refugiado en Costa Rica. También se puede hacer la solicitud al ingresar al país, en aeropuertos, puertos u otros puestos fronterizos. Dicha solicitud será canalizada al Subproceso de Refugio.

### **2) Completar el cuestionario inicial:**

Se deberá completar un formulario con información sobre los datos personales de la persona solicitante, los datos de los familiares y la descripción detallada sobre el por qué se vio obligado a abandonar el país de origen. Esta información debe ser lo más detallada posible indicando fechas, lugares, hechos, entre otros.

Cuando se entrega este cuestionario completo se le indicará la fecha en que se debe presentar al Subproceso de Refugio para que se realice una entrevista. Se entregará además una lista de requisitos que debes presentar para seguir adelante con el proceso. Estos requisitos se presentan el día de la entrevista.

### **3) Presentar los requisitos para completar el expediente migratorio:**

Para seguir adelante con la entrevista para valoración de los casos se debe presentar la siguiente documentación:

- Cuatro fotografías recientes tamaño pasaporte.
- Comprobante de toma de huellas dactilares del archivo policial.
- Documento de identificación personal (pasaporte, documento de identidad del país de origen).

- Certificado de nacimiento.
- Certificado de antecedentes penales del país de origen.
- Certificado de estado civil del país de origen.

Si el solicitante no cuenta con alguno de estos documentos, puede presentar un escrito legal denominado “declaración jurada”, en el que se da bajo fe de juramento la fecha de nacimiento, antecedentes penales (o inexistencia de ellos) y estado civil. HIAS, la agencia social del ACNUR, asesora de forma gratuita, sobre cómo realizar esta declaración jurada.

#### **4) Asistir a la entrevista:**

El solicitante deberá presentarse a entrevista al Subproceso de Refugio en la fecha que se le indique. La entrevista es uno de los pasos más importantes del proceso. Toda la información que se comparta en la entrevista es de manejo confidencial. Es decir, el Subproceso de Refugio no compartirá información de la entrevista con personas externas, ni con autoridades del país de origen.

Es muy importante que en la entrevista el solicitante comente de manera amplia y ordenada todos los hechos que llevaron a abandonar el país de origen. Al finalizar la entrevista deberá firmar una transcripción de la misma para dar fe del relato.

#### **5) El solicitante recibirá un documento provisional como solicitante de la condición de refugiado:**

Una vez realizada la entrevista, la Oficina de Migración le otorgará un documento provisional que le acreditará como solicitante de la condición de refugiado. Con este documento se cuenta con una estadía temporal legal en Costa Rica mientras que las autoridades analizan el caso. Al portar este

documento no se puede deportar al país de origen donde la persona corre peligro. Este documento es gratuito y se les otorgará a todas las personas, incluyendo a niños y niñas.

#### **6) En espera de respuesta:**

Una vez se haya presentado toda la documentación requerida y asistido a entrevista, el personal del Subproceso de Refugio emitirá una recomendación sobre si la persona cumple con los criterios para ser reconocido o no como refugiado. La Comisión de Visas y Refugio analizará esta recomendación y emitirá una resolución de aprobación o denegatoria de esta condición.

Si la persona es reconocida como refugiado deberá proceder a tramitar el documento de identidad migratorio en el país. Con este documento se certifica la protección por parte del gobierno costarricense y gozará de todos los derechos sociales, económicos y culturales en igualdad de condiciones con los ciudadanos costarricenses. Si la solicitud es denegada, la persona tiene el derecho a apelar a esta decisión.

La persona debe estar siempre localizable y disponible tanto para la DGME como para el TAM. Esto quiere decir que la persona tiene la obligación de brindar y actualizar tu número telefónico y brindar un número de fax para recibir notificaciones. Si el solicitante no cumple con esta obligación y no puedes ser contactado para notificarte la resolución a tu solicitud de la condición de refugiado, como consecuencia el expediente podría ser archivado. Si esto sucede se pierde el plazo para presentar apelaciones en caso del que el caso sea denegado. Si esto sucede el solicitante queda en una situación migratoria irregular y podría ser deportada al país de origen.

#### **Solicitud Denegada**

Si la Comisión de Visas y Refugio rechaza la solicitud de la condición de refugiado, la persona solicitante tiene derecho a interponer un “recurso de revocatoria con apelación en subsidio<sup>78</sup>” en un plazo de tres días hábiles. Este es un documento en el que se tendrá que argumentar porque se está en desacuerdo con la resolución negativa del caso.

Si se recibe una segunda notificación de denegatoria por parte de la Comisión, el Subproceso de Refugio, se elevará la apelación al Tribunal Administrativo Migratorio (TAM). En este caso se puede solicitar que se le ofrezca al solicitante una audiencia oral ante el TAM para que analice el caso. Se debe solicitar esta audiencia oral en el Subproceso de Refugio en el momento en que se recibe la segunda denegatoria. El TAM dará una decisión definitiva si la persona es reconocida o no como refugiado.

Si la solicitud de la condición de refugiado es denegada de manera definitiva ante el TAM, se deberá intentar regularizar la estancia en Costa Rica por medio de otra categoría migratoria, más no como refugiado, o bien retornar de manera voluntaria al país de origen. Si no se regulariza, la persona puede ser deportada.

## **2.4 INSTITUCIONES GUBERNAMENTALES PANAMEÑAS ENCARGADAS DE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE SALVADOREÑOS REFUGIADOS.**

El Gobierno panameño es un actor regional relevante y comprometido en el tema de refugios y asilos. Tanto ACNUR como las Naciones Unidas han reconocido su labor y han apoyado las acciones emprendidas por el gobierno ante el repunte de migrantes venezolanos y salvadoreños en los últimos años.

---

<sup>78</sup> Cristian Palacios. *El Recurso de Revocatoria*. (Septiembre, 2017) <http://enfoquejuridico.org/2015/11/20/el-recurso-de-revocatoria/>

Panamá cuenta con la Comisión Nacional de Protección para Refugiados y la Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados, subdividida en las siguientes áreas de trabajo: Departamento de Asesoría Legal, Departamento de Administración y Finanzas, Departamento de Servicios Psicosociales y Coordinación Regional.

El Decreto Ejecutivo No. 23 de 10 de febrero de 1998 por el cual se desarrolla la Ley No. 5 del 26 de octubre de 1977 que aprueba la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de Refugiados, derogan el Decreto No. 100 del 6 de julio de 1981 y la Resolución Ejecutiva No. 461 del 9 de Octubre de 1984 y dictan nuevas disposiciones en materia de protección temporal por razones humanitarias.

El Artículo 11 de dicho decreto crea la **Comisión Nacional de Protección para Refugiados (Comisión de Elegibilidad)**, que tendrá como función principal la de aplicar las disposiciones de la Convención de 1951 y Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados contenidas en la Ley No 5 del 26 de octubre de 1977, así como cualquier otra norma, acuerdo o disposición de legislación interna, relativa al reconocimiento, protección y asistencia de los Refugiados.

La Comisión se reúne cada tres meses para elegir a las personas a quienes se les reconoce el estatus de refugiado. También tiene la potestad de reunirse extraordinariamente cuando lo considere necesario.

Entre sus funciones más importantes se encuentran:

- Determinar los criterios de inclusión de la condición de "Refugiado" enunciados en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados, y demás instrumentos internacionales suscritos y ratificados por la República.

- Formular políticas en materia de protección, asistencia y soluciones duraderas para los Refugiados o para aquellas personas sujetas al estatuto Humanitario Provisional de Protección estipulado en el capítulo XVII de éste Decreto Ejecutivo, y actuar como ente coordinador con las instituciones estatales competentes.
- Recomendar al Órgano Ejecutivo la adopción de medidas excepcionales para tratar los casos de personas que buscan protección en situación de flujo masivo.
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de Reasentamiento de un refugiado en territorio panameño, presentadas por el ACNUR u otro Gobierno.
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de los "Refugiados Bajo Mandato" del ACNUR que hubieren solicitado refugio ante las autoridades panameñas.
- Conocer y resolver sobre las solicitudes de Reasentamiento de un refugiado en territorio panameño, presentadas por el ACNUR u otro Gobierno.
- Aplicar las Cláusulas de Cesación de la condición de refugiado, con base en las causales establecidas en los párrafos 1 a 6 de la Sección "C" de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Aplicar las Cláusulas de Exclusión establecidas en las secciones "D", "E", "F", del Artículo No. 1 de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados.
- Vigilar la correcta aplicación de las disposiciones normativas referentes a los Refugiados.
- Conocer, observar y velar por el cumplimiento de los acuerdos que la República celebre con el ACNUR, con terceros Estados, con Organismos no Gubernamentales, sean nacionales o internacionales, sobre programas de protección y asistencia humanitaria.

La **Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados (ONPAR)** es la oficina encargada del procesamiento de solicitudes de otorgamiento del estatuto de refugiado, está adscrita al Ministerio de Gobierno y es presidida por el Viceministro de Gobierno. Cuenta con la participación de, entre otros, el Director Ejecutivo de la Cruz Roja Nacional, un representante de la Policía Nacional y el representante regional de ACNUR. Así mismo, funciona como Secretaría Técnica de la Comisión.

La ONPAR se encarga de brindar asistencia legal sobre la protección a los Refugiados e informarles individualmente sobre sus derechos y deberes, así como brindar orientación psico-social a los solicitantes y darle seguimiento continuo y permanente en la medida de sus posibilidades. En casos de abuso sexual o violencia, deben garantizar atención médico-psicológica y legal especializada a los afectados y brindar asistencia social y económica a los Refugiados cuando, previa evaluación, lo amerite<sup>79</sup>.

La creación de la ONPAR y la Comisión son muestra del compromiso y atención del gobierno panameño a los compromisos internacionales adquiridos y son muestra de una respuesta eficaz ante el fenómeno de las migraciones. Sin embargo, los solicitantes de refugio y refugiados enfrentan aún muchas dificultades tanto en el ámbito administrativo y procedimental como en el social.

Atendiendo su objetivo primario y ejerciendo la función de institución contralora del proceso de reconocimiento del Estatuto de Refugiado al que son sometidas las personas que se identifican como tales en los distintos países, ACNUR emite recomendaciones con el fin de mejorar los procesos de atención a los solicitantes de refugio.

---

<sup>79</sup> Oficina Nacional para la Atención de los Refugiados Ministerio de Gobierno de Panamá, *Panamá Tramita*. (2017). <https://www.panamatramita.gob.pa/institucion/oficina-nacional-para-la-atenci%C3%B3n-de-los-refugiados>

En el caso panameño, ACNUR publicó en junio de 2015 un Diagnóstico Participativo<sup>80</sup> de consulta a la población refugiada en Panamá. De este ejercicio de escucha a la población refugiada se desprenden conclusiones y recomendaciones respecto al proceso de solicitud de refugio en dicho país y de los cuales es importante resaltar:

- **Fortalecer protocolos de referencia de casos entre las autoridades receptoras primarias y la ONPAR** para asegurar el acceso al territorio y al procedimiento.
- **Reforma legal para adecuar las normas aplicables al procedimiento de asilo nacional con los estándares internacionales.** Esto incluye la adecuación de la definición de refugiado tomando en cuenta la Declaración y Plan de Acción de Brasilia para continuar avanzando en la aplicación de la definición regional ampliada de refugiado, **respondiendo así a las necesidades de protección internacional en la Región.**
- **Fortalecimiento institucional de ONPAR y capacitación técnica a miembros de la Comisión de Elegibilidad y personal de ONPAR.** El actual panorama de asilo y las tendencias de la región sugieren que la ONPAR debe ser fortalecida a nivel de recursos, particularmente el personal jurídico encargado de analizar las solicitudes de asilo.
- **Procurar la inserción de las personas refugiadas en las políticas públicas, programas y planes sociales del Estado, sin distinción a su condición de refugiados** reconociendo sus vulnerabilidades y necesidades de protección especiales.
- **Desarrollo de una campaña nacional de sensibilización y concienciación** sobre los derechos y deberes de los refugiados, dirigida a instituciones públicas, privadas, medios de comunicación y público general.

---

<sup>80</sup> ACNUR, ONPAR. *Ser una persona refugiada en Panamá Diagnóstico Participativo 2014-2015.* (2015). <https://reliefweb.int/report/panama/ser-una-persona-refugiada-en-panam-diagn-stico-participativo-2014-2015>.

- **Elaborar programas de sensibilización permanentes** a través de la inclusión del tema dentro de los programas de capacitación **dirigidos a autoridades receptoras primarias** como el Servicio Nacional de Migración (SNM), el Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT) y la Policía Nacional.

#### **2.4.1 INSTITUCIONES ENCARGADAS DE LA VERIFICACIÓN MIGRATORIA.**

El **Servicio Nacional de Migración de Panamá** se encarga del monitoreo de los movimientos migratorios de nacionales y extranjeros en territorio panameño.

Esta dependencia de gobierno es la encargada de efectuar el Procedimiento de Regularización Migratoria General (Ver Capítulo I), proceso importante para aquellos extranjeros que deseen normalizar su situación migratoria con el fin de obtener un permiso legal de trabajo u optar por la naturalización o ciudadanía permanente.

La **Dirección Nacional de Migración y Naturalización** es, junto a la Policía Nacional, una autoridad receptora primaria. Trabaja en conjunto con la ONPAR y ACNUR. Desafortunadamente, la escasez de medios materiales evita dar el trato justo, digno y diligente a aquellos que emigran de sus hogares.

La **Policía Nacional** está presente en la frontera con el fin de garantizar la seguridad de las personas en dicha área. Tanto la Policía Nacional como la ONPAR y la Dirección Nacional de Migración y Naturalización cuentan con un bajo nivel de coordinación debido a la falta de insumo material.

El **Servicio Nacional de Fronteras (SENAFRONT)** es una institución policial especializada y de carácter permanente, estructurada y organizada para resguardar las fronteras terrestres de Panamá, tiene como misión “proteger la vida, honra, bienes, y demás derechos y libertades de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado, conservar el orden público, prevenir, reprimir e investigar los hechos delictivos y las faltas, así como proteger las fronteras terrestres y fluviales de la República de Panamá”. En cuanto un extranjero contacta a un funcionario de SENAFRONT y expresa su deseo de refugiarse en Panamá, ésta actúa como una autoridad receptora primaria.

El **Servicio Aero Naval (SENAN)** actúa también como una autoridad receptora primaria que canaliza las solicitudes de refugio posterior a la manifestación de la persona o grupo de personas de acogerse a la seguridad del gobierno panameño, la misión principal del Servicio Nacional Aeronaval es proteger vida, honra, bienes y demás derechos y libertades de quienes se encuentren bajo la jurisdicción del Estado, conservar el orden público y prevenir los hechos delictivos y las faltas, así como proteger el espacio aéreo y marítimo; las aguas navegables, la plataforma continental submarina y las aguas lacustres de la República de Panamá.

En cuanto a Organizaciones No Gubernamentales y de la Sociedad Civil que apoyan a las dependencias gubernamentales en la verificación y protección de los migrantes, refugiados y asilados, encontramos al **Servicio Jesuita para Refugiados (SJR)**, una organización católica, sin fines de lucro comprometida con la defensa de los Derechos Humanos de los Refugiados que llegan a Panamá en busca de ayuda humanitaria. Trabajan para dignificar a los migrantes y solicitantes de refugio y contra la xenofobia y discriminación.

En esa misma línea de trabajo se encuentra la **Cruz Roja** panameña. De manera general, organiza y dirige la difusión del Derecho Internacional Humanitario y promueve los principios fundamentales y los valores del Movimiento de la Cruz Roja.

**Refugee Education Trust (RET)**, es otra de las organizaciones que se encuentra muy presente en Panamá. Es una organización humanitaria profundamente comprometida con la protección de jóvenes vulnerables a través de la educación. Desde el 2009, RET trabaja en la República de Panamá por la integración socio-económica de familias solicitantes y refugiadas, con especial incidencia en las necesidades de los miembros adolescentes y jóvenes de éstas<sup>81</sup>.

Por último, el **Consejo Noruego para Refugiados (NRC)** responde a las necesidades y derechos de las personas desplazadas y refugiadas independientemente de su edad, género, condición social, étnica, religiosa o nacionalidad, con una perspectiva de goce efectivo de derechos y de soluciones duraderas. El NRC promueve el respeto por los derechos y obligaciones contenidas en el Derecho Internacional Humanitario y de Derechos Humanos, particularmente las Convenciones y Protocolos sobre Refugiados, Los Principios Rectores del Desplazamiento Interno<sup>82</sup>.

A las anteriores instituciones y organizaciones podemos mencionar al Servicio Nacional de Migración, la Secretaría Nacional de Niñez, Adolescencia y Familia (SENNIAF), el Instituto Nacional para la Mujer (INAMU) y la Defensoría del Pueblo, que trabajan por la protección de las minorías migrantes que son más vulnerables al fenómeno de las migraciones y el refugio.

---

<sup>81</sup> RET. *Internacional. Panamá*. (2017). <http://es.theret.org/wherewework/panama-2/>

<sup>82</sup> Consejo Noruego para Refugiados. *Sobre NRC*. (2017). [http://www.nrc.org.co/index.php?option=com\\_content&view=article&id=29&Itemid=131](http://www.nrc.org.co/index.php?option=com_content&view=article&id=29&Itemid=131)

Es importante tomar en cuenta todas estas instituciones y organizaciones pues cada una toma parte en la protección de los solicitantes de refugio y refugiados ante las dependencias de gobierno oficiales.

#### **2.4.2 PROCEDIMIENTO DE ATENCIÓN AL SOLICITANTE DE REFUGIO LOCALIZADO.**

En cuanto un extranjero se encuentra en territorio panameño o en sus fronteras, y manifiesta que su vida y su seguridad se encuentran en peligro y quiere acogerse a la protección del gobierno de Panamá, comienza el proceso de solicitud del estatuto de refugiado.

Producto del Proyecto Regional que RET Internacional ejecuta en Panamá a través del Buró de Población, Refugiados y Migrantes (BPRM), del Departamento de Estado del Gobierno de los Estados Unidos se publicó en septiembre de 2015 una Guía Informativa para las Personas Refugiadas y Solicitantes de la Condición de Refugiado en Panamá<sup>83</sup>.

Basados en ésta, a continuación se describen los pasos a seguir para solicitar el estatuto de refugiado:

La solicitud escrita de la condición de refugiado podrá hacerse personalmente o a través de un representante legal, de una ONG, o del ACNUR, ante la ONPAR o la autoridad receptora primaria, los funcionarios del Servicio Nacional de Migración o de la Policía.

---

<sup>83</sup> Gobierno de Panamá. *Guía Informativa para las Personas Refugiadas y Solicitantes de la Condición de Refugiado en Panamá*. (ISBN 978-9962-817-04-8. 2015). [http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PAN/INT\\_CAT\\_ADR\\_PAN\\_25577\\_S.pdf](http://tbinternet.ohchr.org/Treaties/CAT/Shared%20Documents/PAN/INT_CAT_ADR_PAN_25577_S.pdf)

Una vez entregada la solicitud a la ONPAR, el solicitante y personas de su grupo familiar mayores de edad, si los hubiera, deberán ser entrevistados por la ONPAR de manera separada y confidencial para decidir sobre su admisión o trámite. Allí, las personas comunicarán verbalmente los motivos de su solicitud de la condición de refugiado y aportarán (de tenerla) información documental.

Con base en el Artículo 35 del Decreto Ejecutivo N°23 de 10 de febrero de 1998, el funcionario de ONPAR que reciba la solicitud abrirá un expediente que contendrá:

- Solicitud de refugio.
- Declaración Jurada que contenga los hechos en los que basa su "fundado temor de persecución".
- Entrevistas confidenciales y ampliaciones realizadas por el Asesor Legal de ONPAR.
- Entrevista confidencial realizada por el Trabajador Social de ONPAR.
- Cualesquiera otros documentos personales y pruebas o evidencias que aporte el interesado sustentando su solicitud de refugio.
- Informe evaluativo de ONPAR, que deberá contener una apreciación general, objetiva y subjetiva, sobre los hechos alegados por el peticionario.
- Otros documentos que puedan ser relevantes para la evaluación de ONPAR y para la decisión de la Comisión.
- Dos fotografías del solicitante y fotocopias del pasaporte o algún documento de identificación o, en su defecto, prueba suficiente de la identidad del solicitante.

Si la ONPAR admite la solicitud a trámite, el Servicio Nacional de Migración le otorgará a cada miembro del grupo familiar un documento provisional de identificación por seis (6) meses<sup>84</sup>.

Los casos admitidos serán evaluados por la Comisión Nacional para la Protección de los Refugiados que decidirá reconocer o no la solicitud presentada.

De acuerdo al Artículo 24 del Decreto Ejecutivo N° 23 de 10 de febrero de 1998 son examinadores autorizados para tratar los casos de los solicitantes de refugio los siguientes:

- Los integrantes de la Comisión Nacional de Protección de Refugiados.
- El Director de ONPAR y los funcionarios autorizados del mismo.
- El Asesor Legal de ONPAR.
- El trabajador social de ONPAR para las entrevistas de su competencia.
- Los funcionarios del ACNUR.
- El funcionario de la Dirección de Asesoría Legal del Ministerio de Gobierno y Justicia que le corresponda tratar los casos de apelación sobre decisiones en materia de Refugiados.

Si la persona es reconocida como refugiada, el Servicio Nacional de Migración le otorgará un documento válido<sup>85</sup> por un (1) año y tendrá derecho a tramitar un permiso de trabajo válido por el mismo período.

La salida del territorio del Estado de Panamá, sin una autorización previa de la ONPAR, se considerará como una renuncia tácita a su solicitud de protección.

---

<sup>84</sup> Carné de persona solicitante admitida a trámite.

<sup>85</sup> Carné de persona refugiada reconocida.

Si la ONPAR niega la admisión a trámite, la persona tiene derecho a presentar la reconsideración dentro de cinco días hábiles siguientes después de haber sido notificada.

Si la reconsideración es negativa, la persona tendrá el derecho a seguir el proceso a través de la vía judicial ante la sala tercera de lo contencioso administrativo de la Corte Suprema.

Si este recurso es negado, la persona deberá optar por otra alternativa migratoria para legalizar su condición en el país.

En caso de que la solicitud sea negada, se podrá presentar un recurso de reconsideración ante la Comisión en un plazo máximo de cinco días hábiles a contar desde la notificación de la decisión.

Si la solicitud de reconsideración es negada, la persona tendrá el derecho a presentar una apelación ante el Ministerio de Gobierno en un plazo máximo de tres días hábiles que se inician inmediatamente después de haber sido notificado.

Si la apelación es negativa, la persona tendrá el derecho a seguir el proceso a través de la vía judicial ante la sala tercera de lo contencioso administrativo de la Corte Suprema. Si ésta vía resulta negativa, el solicitante deberá buscar otra vía de regularización de su estatus migratorio.

Las personas refugiadas, con tres años o más de tener la condición, pueden iniciar el proceso para ser residentes permanentes bajo la Ley 74 del 2013. La residencia permanente les permite acceder a un permiso de trabajo indefinido, acceder a servicios en bancos y, después del tiempo establecido en las leyes panameñas, naturalizarse.

ACNUR insta a los países receptores de refugiados a facilitar el acceso a la naturalización y a no tratar el fenómeno como una cuestión migratoria, sino

como una cuestión de Derechos Humanos en favor de personas que se encuentran en peligro y que necesitan protección.

Una vez aprobado el Estatuto de Refugiado, la persona y su familia tienen derecho a la educación, salud, trabajo, créditos y servicios bancarios, acceso a vivienda, tierra y propiedad. Así mismo, Panamá hace énfasis en los beneficios a las personas con discapacidad, que han escapado situaciones basadas en violencia de género o que forman parte de la comunidad LGBT.

El Decreto Ejecutivo 23 del 10 de febrero de 1998 es el marco legal que recoge los derechos y responsabilidades de las personas refugiadas en Panamá. Los solicitantes y refugiados poseen los siguientes derechos: No ser devuelto/a al país donde ocurrieron los hechos que le obligan a solicitar protección internacional, No ser rechazado/a en la frontera o puesto de entrada al país y a no ser sancionado/a por ingresar al país de forma irregular, y a no ser discriminado/a.

Las obligaciones que contraen los solicitantes y refugiados son: Acatar las leyes y reglamentos de Panamá, portar en todo momento su carnet de identificación vigente, notificar a la ONPAR los cambios de domicilio, si los hubiera.

Así mismo, tienen prohibido: intervenir en asuntos políticos internos de Panamá, llevar a cabo acciones o actividades que puedan perjudicar a la seguridad nacional, al orden público interno o que puedan comprometer las relaciones de Panamá con otros Estados y salir del país de forma irregular en contra de las normas migratorias aplicables a las personas refugiadas y solicitantes.

En caso de la reunificación familiar, el Refugiado interesado en la reunificación de su núcleo familiar básico deberá presentar ante ONPAR una solicitud por escrito, dirigida a la Comisión. De acuerdo al Artículo 58 del

Decreto Ejecutivo 23 del 10 de febrero de 1998, presentada la solicitud para la reunificación del núcleo familiar básico del interesado, los funcionarios de ONPAR realizarán una evaluación legal y social del peticionario y presentarán un informe a la Comisión que haga constar la siguiente:

- Status laboral que determine si el peticionario está en posibilidad de cumplir con la responsabilidad de la manutención de sus familiares.
- Estado de salud del peticionario.
- Evaluación del hogar y del área de residencia del peticionario.
- Ubicación y datos personales de los familiares que se solicitan.
- Cualquier otra información que se requiera o que el interesado aporte.

## **2.5 EL PROBLEMA JURÍDICO QUE AMENZA CONCEDER REFUGIO A SALVADOREÑOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS A COSTA RICA Y PANAMÁ.**

### **2.5.1 LA INNOVACIÓN DE LA DECLARACIÓN DE CARTAGENA DE 1984.**

La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, como instrumentos del Derecho Internacional Humanitario en relación a Refugiados, no amparan a todas aquellas personas salvadoreñas que emigran de la violencia provocada por las pandillas en El Salvador, buscando refugio en el Norte, esencialmente en Estados Unidos, no se ven amparadas en tal convención y protocolo, ya que dichos instrumentos jurídicos, no presentan causa alguna para ser considerado refugiado a alguien que huye por violencia de su país de origen, y ello es por el contexto histórico en que dichos instrumentos nacen, es decir, nadie se imaginaba que miles de personas huirían de sus países de origen por otras razones que no fueran la guerra.

Es así como miles de salvadoreños que emigran por las pandillas no pueden ampararse de manera directa en los instrumentos jurídicos anteriormente mencionados en su búsqueda de refugio, por lo tanto miles de solicitudes son denegadas en países como Estados Unidos y México. Es necesario mencionar que el proceder de estos grupos delictivos denominados pandillas o comúnmente llamados maras, deriva en la instauración de estructuras de violencia y crimen organizado, cuyos miembros, rivales entre sí y afiliadas a las dos principales pandillas salvadoreñas formadas en Estados Unidos: la Mara Salvatrucha (MS-13) conformada en su mayoría por salvadoreños y en menor medida por centroamericanos y el Barrio 18 (B-18), conocida como la pandilla de la calle 18 y conformada en su mayoría por mexicanos; luchan por el control e influencia de las zonas aledañas a sus lugares de origen, es ante esta situación por la cual miles de salvadoreños emigran de su país, tratando de conservar su vida, ya que se sienten directamente amenazadas por estos grupos.

Las recientes políticas migratorias intensificadas en el norte del continente americano han logrado que los salvadoreños amenazados por las pandillas decidan buscar otras rutas migratorias. Para la mayor parte de salvadoreños que han visto truncadas sus anhelos de alcanzar el denominado “sueño americano”, resulta mucho más factible buscar otras alternativas para movilizarse.

Debido a que desde la época del conflicto armado, los países centroamericanos han servido como países de destino, y para el caso de estudio, concretamente puede mencionarse que algunos de nuestros compatriotas se ven en la necesidad de solicitar refugio en Costa Rica y Panamá.

Es en estos dos últimos países donde miles de salvadoreños logran obtener refugio, amparados en la ya mencionada Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984.

La Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984 constituye un instrumento regional de referencia respecto a cuestiones relativas a los refugiados; amplió la definición de refugiado en América Latina y propuso nuevos enfoques para sus necesidades humanitarias y las de los desplazados con un espíritu de solidaridad y de cooperación.

Para la conclusión tercera de la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984. [...] la definición o concepto de refugiado recomendable para su utilización en la región es aquella que además de contener los elementos de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, considere también como refugiados a las personas que 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 masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público<sup>86</sup>.

La Declaración de 1984 es conocida, en especial, por su ampliación de la definición del concepto de “refugiado” un instrumento crucial para la protección de los refugiados provenientes de América Central en la década de los años ochenta y que lo ha seguido siendo para miles de refugiados de la región y de otros continentes. A este proceso se le unió la Declaración de

---

<sup>86</sup> Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá: Problemas Jurídicos y Humanitarios. *Declaración de Cartagena sobre Refugiados*. (Marzo, 2001)  
<http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2001/000>

San José de 1994<sup>87</sup> (Cartagena +10) la menos conocida y citada de las Declaraciones Regionales. Sin embargo, fue la precursora de una serie de principios sobre el desplazamiento interno años antes de que se formularan los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

La Declaración de México de 2004<sup>88</sup> (Cartagena +20) es única por tres razones en concreto. En primer lugar, porque se acompañó a la Declaración de un Plan de Acción; en segundo lugar, porque dicho Plan incluyó tres programas innovadores para aportar soluciones sostenibles, y acogió aún con más fuerza los principios de solidaridad y de responsabilidad conjunta mediante sus Ciudades Solidarias, Reasentamientos Solidarios y Fronteras Solidarias; y, en tercer lugar, porque el alcance de las consultas se amplió para incluir tres reuniones subregionales, lo que dotó de mayor legitimidad al proceso.

Estos procesos logran poner fin al problema jurídico de no considerar una causa la violencia provocada por pandillas, para la solicitud de refugio, abriendo la brecha para solicitar refugio, a todos los salvadoreños que emigran del país, tras ver su vida amenazada por las pandillas. Cartagena engloba la capacidad y la voluntad de todo un subcontinente de analizar periódicamente los próximos retos humanitarios y la apremiante situación de las personas desplazadas internas, refugiadas y apátridas en la región para equiparse con un instrumento político común y unos principios rectores y con

---

<sup>87</sup> Coloquio Internacional: 10 Años de la Declaración de Cartagena sobre Refugiados. *Declaración de San José sobre Refugiados y Personas Desplazadas*, (Octubre, 2001). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0012.pdf>

<sup>88</sup> ACNUR. *Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina*, (Febrero, 2005). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/30>

mecanismos de coordinación, cooperación y respuesta que satisfaga las necesidades humanitarias y de protección detectadas colaborativamente.

### **2.5.2 SALVADOREÑOS REFUGIADOS EN COSTA RICA.**

Costa Rica es uno de los países de mayor recepción de refugiados del área centroamericana, debido a su posición geopolítica y a su reconocida tradición humanista en materia de asilo y de refugio.<sup>89</sup> A nivel general, hasta noviembre del 2017, Costa Rica recibió 1.471 peticiones de refugio por parte de salvadoreños. Según las autoridades costarricenses el 55% de solicitudes de refugio que reciben son procedentes de salvadoreños. Las solicitudes en el 2012 eran 52, para el 2013 el número se triplicó a 112, en el 2014 se contabilizaban 307, para el 2016 eran 801, y según datos recogidos por la oficina de Migración y extranjería de Costa Rica en el 2017 son 1471 peticiones de refugio por parte de salvadoreños en Costa Rica<sup>90</sup>. (Ver Anexo 1 Salvadoreños refugiados en Costa Rica).

Si se comparan los datos desde el 2012 a 2017, las solicitudes han crecido en 1419 salvadoreños pidiendo refugio en Costa Rica, las causas son las mismas, salvaguardar su integridad física frente al crecimiento paralelo de la inseguridad y de las pandillas en El Salvador.

---

<sup>89</sup> Marta Odio Benito, *El refugiado centroamericano en Costa Rica*. 19

<sup>90</sup> Alexander Torres. "1500 salvadoreños buscan refugio en Costa Rica en 2017". *El Diario de Hoy*. No 347, 2017 (15 de Diciembre 2017). Sección Internacionales, 42.

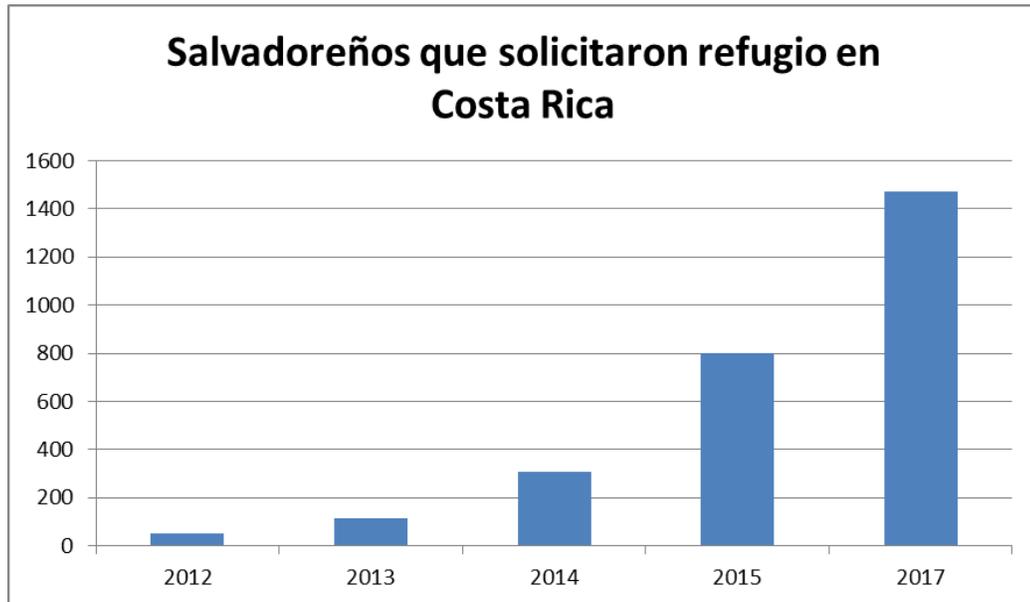


Gráfico 1. Fuente El Diario de Hoy. 15 de Diciembre 2017. Comportamiento de salvadoreños que solicitaron refugio por año en Costa Rica<sup>91</sup>.

En el caso de los salvadoreños, la acción de pandillas en El Salvador, amenazan a muchos jóvenes tras el intento de reclutarlos en sus filas, ello origina condiciones de inseguridad que los mueven a dejar su país. La violencia a gran escala y la persecución y acoso por parte de pandilleros se han convertido, junto con la pobreza y el desempleo, en las causas principales de los flujos de refugiados y migrantes procedentes de El Salvador en Costa Rica. Aunado a ello, las severas políticas antiinmigrantes en el norte de América y las nuevas dinámicas de Costa Rica para aceptar a salvadoreños como refugiados han logrado que los salvadoreños no vean solo hacia el norte como única ruta de migración y refugio y opten por intentar solicitar el refugio en Costa Rica.

---

<sup>91</sup> Ibíd.

La innovación de Cartagena, ahora con la reciente Declaración de Brasil 2014, sigue el camino marcado por la Declaración de México 2004, porque incluye un ambicioso Plan de Acción para el período comprendido entre 2015 y 2024. Otros elementos notables de Cartagena +30 serían la petición de que la apatridia sea erradicada en 2024, un programa de movilidad laboral, un acuerdo para mejorar la interpretación y la respuesta a las consecuencias humanitarias, como el desplazamiento de la violencia perpetrada por el crimen organizado internacional, y la reciente decisión de El Salvador de etiquetar a las pandillas como grupos terroristas a nivel internacional, ha hecho que Costa Rica se convierta en un país muy atractivo para quienes buscan refugio escapando de la violencia por las pandillas.

### **2.5.3 SALVADOREÑOS REFUGIADOS EN PANAMÁ.**

A partir del año 2008, Panamá resaltó como un destino favorito de reasentamiento para salvadoreños buscando refugio por la facilidad territorial para acceder al país (en comparación con Estados Unidos y Canadá). De acuerdo a The Refugee Project, en el año 2009, 269 salvadoreños obtuvieron el estatus de refugiado en Panamá, colocándose a la par de países como Estados Unidos y Canadá.

Panamá se perfila a seguir modernizándose tanto económicamente como en su infraestructura. Su IDH alto y su nivel de industrialización prometen bonanza económica para el futuro, características que apelan a los ciudadanos del TNCA cuyas vidas corren peligro por la violencia por pandillas.

Administrativamente, Panamá otorga muchas facilidades a la población en cuanto a la obtención de permisos de trabajo. Estos son otorgados en cuanto se aprueba el estatuto de refugiado y facilitan el proceso de reasentamiento.

El tamaño de la migración hacia el sur no es comparable a los flujos de migrantes hacia el norte del continente, sin embargo, es notable el movimiento masivo de personas que emigran hacia otros países de Centroamérica - en específico Costa Rica y Panamá, en busca de un lugar seguro para ellos y sus familias.

El número de refugiados, no solo del TNCA, sino colombianos y cubanos que llegan a Panamá son demasiados comparado al número de refugiados aceptados legalmente. Esto trae muchas consecuencias de carácter humanitario y de Derechos Humanos pues los migrantes cuyos casos no son aún resueltos quedan en un limbo legal.

Para el año 2014, de acuerdo a The Refugee Project el número de refugiados legales salvadoreños en Panamá aumentó apenas en 2 más, llegando a un total de 271 personas con estatus de refugiado legal y reconocido por el gobierno panameño.

Burocráticamente, el proceso para la obtención del estatus de refugiado es descrito como un calvario por aquellos que atraviesan el proceso. Los tiempos de espera de resolución o admisión de casos (así como de las reconsideraciones y las apelaciones a todas las instancias correspondientes), pueden extenderse hasta meses, en los cuales las personas se ven en un limbo jurídico. No pueden trabajar, no tienen un estatus legal que garantice su estadía en el país y pueden ser sujetos de deportación hacia su país de origen (*refoulement*).

Lo descrito anteriormente hace que el proceso se ralentice y, por lo tanto, el número de salvadoreños que lograron acceder al estatus de refugiado varió en nada más 2. Es preocupante que en un período tan largo de años se haya avanzado muy poco, esta misma preocupación sostiene ACNUR, quien ha recomendado una serie de acciones a ser tomadas con el fin de evitar este atropello a los Derechos Humanos y seguridad de los refugiados que llegan a Panamá.

Además de estos problemas institucionales, la xenofobia y discriminación no hacen más fácil la adaptación y el reasentamiento de los refugiados reconocidos, los solicitantes de refugio y aquellos cuyos casos no han sido siquiera admitidos a consideración por la Comisión. Este es otro tema sobre el cual trabajan ACNUR y las ONGs que apoyan y protegen a la población refugiada.

En este contexto, es pertinente citar a Kevin Saavedra, en su artículo titulado 'Coyuntura Migratoria Panameña'<sup>92</sup>: *“La realidad de la migración y el refugio en Panamá, tal como sucede en otros países de América Latina, es tratada como un asunto de seguridad nacional. Se cierran fronteras, se limitan las entradas y se violentan libertades fundamentales”*.

En cuanto a datos más actuales, según The Refugee Project, en el 2016 el número de refugiados salvadoreños reconocidos en Panamá incrementó en 2 más llegando a 273.

---

<sup>92</sup> Kevin Evandro Sánchez Saavedra. *Coyuntura Migratoria Panameña*. (2017). [http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/08/epikeia08-coyuntura\\_migratoria\\_panamena.pdf](http://epikeia.leon.uia.mx/old/numeros/08/epikeia08-coyuntura_migratoria_panamena.pdf)

De nuevo, las carencias se dejan ver en la lentitud de la resolución favorable a las necesidades de protección de los salvadoreños refugiados en Panamá. A pesar de haber presentado ya dos Diagnósticos Participativos, se observa poca atención o al menos poco avance, a las recomendaciones hechas por ACNUR en cuanto a las dificultades que enfrentan los refugiados.

El fenómeno del crimen organizado en el Triángulo Norte de Centroamérica no disminuirá de manera sensible en los próximos años y por lo tanto tampoco lo hará el flujo de migraciones que se derivan de esta. Es imperativo que los gobiernos de Centroamérica presten atención a las necesidades y preocupaciones de sus ciudadanos que buscan refugio y protección en la misma región y, esto incluye por supuesto, trabajo en conjunto entre gobiernos, Organizaciones Internacionales y ONGs.

## **2.6 ANÁLISIS COMPARATIVO SOBRE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DEL REFUGIADO SALVADOREÑO POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES DE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ.**

Tal como ha podido verificarse en los puntos anteriores, la atención que reciben los salvadoreños en los países de estudio, y la que los nacionales de dichos países reciben en El Salvador, suele ser muy similar. Esto debido a que es el ACNUR quien provee las directrices que cada signatario de la Convención y su Protocolo deben seguir al momento de brindar protección a las personas solicitantes de refugio.

Costa Rica ha sido históricamente un país de acogida para los centroamericanos desde finales de la década de los 70's y principios de los 80's debido principalmente al conflicto interno en el que se encontraban El Salvador, Guatemala y Nicaragua. Durante los últimos años, el incremento

de solicitudes de nacionales salvadoreños que requieren el reconocimiento del estatus de refugiados por parte de Costa Rica y Panamá ha ido en aumento.

Si se revisan los datos provistos por ACNUR, puede verificarse que pese a que en la última década no existe un conflicto armado en estos países, sí se encuentran en medio de un conflicto social, y sus ciudadanos se sienten amenazados por los grupos antisociales conocidos como maras o pandillas. Esto les ha llevado a buscar nuevos lugares donde poderse reasentar y hacer una nueva vida, alejada de la violencia pandilleril.

Así, en el caso costarricense como país de destino, tal como se ha detallado anteriormente, ha recibido múltiples solicitudes de refugio por parte de salvadoreños, concretamente 577 hasta abril de 2016. Sumado a este dato, puede verificarse de igual manera ciudadanos guatemaltecos y hondureños han hecho peticiones de ser reconocidos como refugiados, 2401 solicitudes entre 2014 y 2016.

La pregunta que debe hacerse es ¿por qué Costa Rica? Y ante ello, personal del ACNUR en San José, responde “decidirse por Costa Rica se debe a varios motivos; por ejemplo, se le percibe como un país estable política y socialmente, y lo más importante, libre de la influencia de las maras. En definitiva, un país más seguro.”<sup>93</sup> Debe considerarse de igual manera el aspecto económico: mientras que viajar para Estados Unidos implica alrededor de \$8,000, tomar un autobús de San Salvador a Costa Rica implica menos de \$100.00

---

<sup>93</sup> ACNUR: *Costa Rica: país de acogida para quienes huyen de la violencia en Centroamérica*. (Noviembre, 2016). [https://www.nacion.com/gnfactory/LNC/GNF/2016/11/04/0014/Acnur-Refugiados\\_19\\_1595630435.html](https://www.nacion.com/gnfactory/LNC/GNF/2016/11/04/0014/Acnur-Refugiados_19_1595630435.html)

Es preciso señalar, que cada país posee su propio procedimiento para solicitar la condición de refugiado. De acuerdo a la legislación costarricense, es preciso que el solicitante se encuentre en su territorio, aunque de acuerdo a la Convención de 1951 puede solicitarse desde el territorio de un país ajeno al cual es nacional el solicitante. En Costa Rica, al igual que en todos los países signatarios de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, tanto los solicitantes de refugio como los refugiados así reconocidos, poseen una serie de derechos y deberes, los cuales se presentan a continuación:

<b>Deberes</b>	<b>Derechos</b>
Respetar y acatar las leyes del país	No devolución
Portar documento de identidad	No ser sancionado por entrar al país sin autorización
Cotizar al Seguro Social (si se trabaja por cuenta propia).	Tener un documento de identidad
Notificar sobre cualquier cambio de domicilio o teléfono a las autoridades pertinentes (Oficina de Migración, Tribunal Administrativo Migratorio)	No ser discriminado
No viajar fuera de Costa Rica (solicitantes de refugio)	Acceso a servicios bancarios
No regresar al país de origen	Salud, Empleo, Educación.
	Libre Circulación.

Tabla 2. Fuente: elaboración propia con base en la página oficial del ACNUR-Costa Rica.

Costa Rica al formar parte de la OEA, respetuoso del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, cumple no solo con los parámetros de protección internacional impuestos por la Convención de 1951 y su Protocolo, sino también con aquellos aspectos jurídicos regionales que son complementarios con éstos, especialmente en lo vinculado a la ampliación del término refugiado, el tratamiento que debe brindarse a los solicitantes de refugio y su respectiva protección en su territorio nacional.

Sumado a lo anterior, siempre en el ánimo de cumplir con los compromisos internacionales ratificados, Costa Rica hace un amplio esfuerzo por garantizar las medidas especiales a favor de los refugiados en general, y de los salvadoreños en particular. En este sentido, las medidas relacionadas con la protección de los refugiados se encuentran en el de la integración local en el país de acogida.

Estas se encuentran enmarcadas en tres dimensiones<sup>94</sup>:

- a) Integración legal: referido a la garantía del libre ejercicio de los derechos de las personas refugiadas. Inicia con el reconocimiento de dicha condición, la documentación provisional (mientras dure el procedimiento para determinar o no su condición). Regido además por los principios de no discriminación, no devolución y unidad familiar. Tal como se han señalado en el cuadro 1, el Estado costarricense garantiza los derechos que le corresponden a los refugiados en su territorio.
- b) Integración económica: Para la integración económica de los refugiados, se requieren diferentes acciones que consideren su aportación al aparato productivo del país receptor.

---

<sup>94</sup> Véase los Principios 8 y siguientes, 17, 18, 20 y 23. Citado por Rebeca Ng Feng, "Integración local de la población refugiada en Costa Rica" (Agosto, 2008) <https://dialnet.unirioja.es/servlet/articulo?codigo=3210544>.

- c) Integración social y cultural: Es un proceso de adopción para las comunidades y para los refugiados que les permite vivir al lado de la población receptora sin discriminación ni explotación, contribuyendo de manera activa a la vida social y cultural del país.

Para el caso panameño, al igual que Costa Rica, este se encuentra en el deber de brindar protección a aquellas personas que cumplan con los requisitos para ser considerados refugiados. De los provenientes de El Salvador, los solicitantes de refugio han ido (aunque paulatinamente) en aumento, debido a las condiciones de escasa o nula seguridad en el país, deciden buscar nuevos territorios para vivir.

De acuerdo a ACNUR, las solicitudes de refugio de personas provenientes del TNCA, han ido en aumento debido a la escalada de violencia que enfrentan estos países. Solo en el primer semestre del 2016, incrementaron las solicitudes de refugiados a Panamá, provenientes de Centroamérica, con salvadoreños encabezando la lista.

Desde 2009, año en el que se marca el comienzo del incremento de solicitudes de refugio salvadoreños, las condiciones para garantizar su protección también han ido de la mano con programas apoyados por el ACNUR y las autoridades panameñas, para permitir la incorporación plena a nivel local.

Al igual que como sucede con Costa Rica, el Estado panameño, debe cumplir con sus compromisos asumidos en materia de protección internacional y respeto de los Derechos Humanos.

Sobre este último punto, puede relacionarse el compromiso adquirido por Panamá con el SIDH, y especialmente en lo relacionado a la recepción y protección de refugiados.

Debe considerarse que en Panamá, gracias al Decreto Ejecutivo 23 de 10 de octubre de 1998 sobre refugio y protección temporal por razones humanitarias (Capítulo XVI sobre Cambios De Status Migratorio y Naturalización de los Refugiados, Art. 65 y 66), el Estado reconoce que debe garantizar principios y derechos que permitan el bienestar de los refugiados, como por ejemplo, el derecho a la integración local y la naturalización de los refugiados. Dichos derechos son inherentes a la condición de refugiado, como tal reconocida por la Comisión Nacional de Protección para Refugiados.

Pese a los esfuerzos que ha realizado Panamá en torno a la integración legal de los refugiados, este ha recibido una serie de observaciones por parte del ACNUR<sup>95</sup>, dentro de las cuales se encuentra la de conceder una residencia temporal formal, entre otras a fin de que los refugiados gocen de los derechos y asuman los deberes que les corresponden de acuerdo a su status jurídico formalmente reconocido.

## **2.7 CONCLUSIÓN CAPÍTULAR.**

El sistema Interamericano de Derechos Humanos garantiza el ejercicio efectivo del derecho de solicitar y recibir refugio, a través el respeto del principio de no devolución y las garantías judiciales y protección judicial del debido proceso, además el sistema recomienda que los Estados tienen la

---

<sup>95</sup> ACNUR: “Integración legal de refugiados en Panamá observaciones ACNUR”

obligación de adoptar legislación nacional de implementación o medidas de cualquier otra naturaleza para la determinación de la condición de refugiado. Dicha obligación se deriva de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

La CIDH está facultada a emitir recomendaciones a los Estados para promover el respeto y la protección de los derechos fundamentales a favor de los ciudadanos de las Américas, pero para que esa protección sea efectiva se requiere que tales recomendaciones sean adoptadas de buena fe por los Estados.

Además, las disposiciones de la Convención Americana sobre Derechos Humanos permiten concluir que un procedimiento justo y eficiente para la determinación de la condición de refugiado debe inspirarse en el continente americano tanto en la Convención Americana como otros instrumentos jurídicos.

Una opinión consultiva sobre el alcance y contenido del derecho de refugio permite establecer que el derecho de refugio se ha convertido en un derecho individual y debe ser construido de una manera que incluya el desarrollo progresivo del derecho internacional de derechos humanos, derecho internacional de refugiados, derecho internacional humanitario y derecho internacional penal.

La Declaración de Cartagena de 1984 inicia los procesos que logran poner fin al problema jurídico de no considerar la violencia provocada por pandillas, como una causa para la solicitud de refugio; abriendo la brecha a todos los salvadoreños que emigran del país, tras ver su vida amenazada por las pandillas.

Cartagena engloba la capacidad y la voluntad de todo un subcontinente de analizar periódicamente los próximos retos humanitarios y la apremiante situación de las personas desplazadas internas, refugiadas y apátridas en la región para equiparse con un instrumento político común y unos principios rectores y con mecanismos de coordinación, cooperación y respuesta que satisfaga las necesidades humanitarias y de protección detectadas colaborativamente.

Tanto Costa Rica como Panamá han incrementado el número de solicitudes de refugiados, principalmente provenientes del TNCA, con razón de ser víctimas de la violencia social que se enfrenta en sus países de origen. Adicionalmente, prefieren trasladarse a países del istmo centroamericano, por el considerable gasto que implica migrar hacia Estados Unidos o Canadá. Son desplazamientos forzados que el Estado Salvadoreño se niega a reconocer y con ello vuelve más vulnerable a las víctimas ante la carencia de leyes, programas y proyectos que pueden darles soporte en El Salvador. Los salvadoreños que emigran son víctimas de amenazas, extorción, acoso, de la muerte de un familiar o escapan de ser reclutados por pandilleros en su lugar de residencia. Los datos cuantitativos expresan cantidades que van de la mano y en crecimiento paralelo con el crecimiento de la delincuencia y de las pandillas en el Estado salvadoreño.

## **CAPITULO III**

### **POLÍTICA MIGRATORIA ENTRE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ, PARA LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE SALVADOREÑOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS HACIA COSTA RICA Y PANAMÁ.**

#### **3. ELEMENTOS DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA ENFOCADA EN LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN A SALVADOREÑOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS.**

##### **3.1. IMPORTANCIA DE LA GESTIÓN MIGRATORIA PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS HUMANOS DEL REFUGIADO.**

Según lo detallado en el capítulo II, es trascendental que los salvadoreños estén en movimiento permanente hacia Costa Rica y Panamá. Los responsables y los líderes políticos afrontan el complejo desafío de garantizar que la migración se produzca de manera justa, mutuamente beneficiosa y respetando los derechos humanos; y con ese fin han creado leyes y políticas de migración y en particular de refugio, que reconocen la contribución positiva de los refugiados y de la migración al bienestar económico, la prosperidad nacional y el desarrollo. Sin embargo, otras medidas representan una reacción a la migración y a los refugiados como un fenómeno amenazador. Estas medidas pueden tener consecuencias negativas, entre ellas la vulneración de los derechos humanos de los migrantes y sus familiares.

Los gobiernos de Costa Rica, El Salvador y Panamá, tienen un rol clave para garantizar una respuesta significativa, equilibrada y fundamentada al refugio.

En primer lugar, tienen la responsabilidad de adoptar leyes de refugio adecuadas que hagan efectivas las obligaciones internacionales contraídas por los Estados en virtud del marco de tratados internacionales, especialmente en lo que se refiere a las normas de derechos humanos y a las normas laborales. Los parlamentarios, pueden y deben promover políticas justas y eficaces con el objetivo de maximizar los beneficios que conlleva el refugio. Al mismo tiempo, tienen que abordar los desafíos reales en los países de acogida, tránsito y origen.

El fenómeno del refugio, que fue por mucho tiempo un tema de poco interés de los Estados se encuentra actualmente en el centro de casi todas las discusiones por su relación intrínseca con la violencia exuberante en el triángulo norte. La relevancia del fenómeno deriva entonces la multidimensionalidad de sus consecuencias políticas, económicas, sociales, culturales, geográficas, demográficas, territoriales, en los lugares de origen, tránsito y destino para los refugiados<sup>96</sup>.

Entre los principales cambios destacan la incorporación de nuevos países de destino para los salvadoreños que emigran de su país, se diversifican los tipos y formas de migración; en términos socioeconómicos hay un impacto relevante de las remesas en las economías de los países de origen; en términos de seguridad, el refugio se ha criminalizado; en términos de derechos humanos se vive una situación dual, por un lado, son reconocidos ampliamente en la escena internacional y por otro, se violan de forma sistemática (el derecho al debido proceso, incremento en delitos como:

---

<sup>96</sup> Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos. *Migración, derechos humanos y gobernanza*.(Noviembre 2015)  
[http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR\\_and\\_Governance\\_HR\\_PUB\\_15\\_3\\_SP.pdf](http://www.ohchr.org/Documents/Publications/MigrationHR_and_Governance_HR_PUB_15_3_SP.pdf)

tráfico de indocumentados, trata, secuestros, entre otros); y en términos de seguridad nacional, el refugiado se ha criminalizado.

En la actualidad El Salvador, Costa Rica y Panamá no cuentan con una Ley General de Migración en común, lo que ha favorecido, entre otros problemas, una sobre interpretación de la ley por parte de las autoridades migratorias y vulnerar las garantías individuales y los derechos humanos de los refugiados que cruzan o se quedan de forma temporal o permanente en el país. Refugiados o no, la población migrante tiene que pasar por una serie de condiciones como el exceso de trámites burocráticos, procesos poco eficaces, altas cuotas para realizar trámites, tiempos de espera, funcionarios corruptos, impunidad, violación a sus derechos humanos. El derecho al debido proceso, por ejemplo, es una de las violaciones más comunes.

El reto es superar el abordaje que se da actualmente al tema, exclusivamente de gestión y administración de flujos migratorios y la errónea relación con el tema de seguridad nacional y pública y, caminar hacia la construcción de políticas públicas integrales, es decir, caminar hacia una política común entre los Estados en la materia de refugiados.

### **3.2 CARACTERÍSTICAS DE LA POLÍTICA MIGRATORIA COMÚN SOBRE REFUGIADOS ENTRE EL SALVADOR, COSTA RICA Y PANAMÁ.**

En El Salvador, a partir del año 2009 se reportó un fenómeno nuevo en el espectro de acción de los grupos delictivos organizados -maras o pandillas- los cuales obligaban a colonias (y hasta comunidades enteras) a abandonar sus hogares en un período determinado de tiempo para hacerse de sus propiedades y utilizarlos para sus propios fines. Este 'éxodo' de familias no

ha sido un fenómeno constante, pero ha sido consistente a lo largo de estos años.

Partiendo de datos reflejados en los periódicos de circulación nacional, puede afirmarse que muchos salvadoreños que se sentían amenazados por los grupos criminales comenzaron a huir de sus lugares de residencia, trasladándose a otros lugares al interior del país, e incluso fuera de las fronteras nacionales, solicitando protección internacional, especialmente a países vecinos como Costa Rica o Panamá.

Es responsabilidad de los Estados proteger a sus ciudadanos. Cuando los gobiernos de países de origen no pueden o no están dispuestos a proteger los derechos básicos de las personas que viven en su territorio y estas personas se ven obligadas a cruzar una frontera internacional para escapar de la persecución, la violencia generalizada, conflictos o violaciones serias a los derechos humanos, entonces la comunidad internacional tiene la responsabilidad de tomar cartas en el asunto para garantizar que estas personas reciban protección eficaz y que se respeten sus derechos básicos.

La creación de una legislación nacional y una política migratoria común en materia de refugiados con base en normas internacionales es la clave para fortalecer el refugio, hacer más eficaz la protección y desarrollar soluciones para los refugiados.

Pese a que la migración de salvadoreños hacia Costa Rica y Panamá ha incrementado, no existe ningún sistema regional para regular el movimiento de personas. La consecuencia es que la soberanía de los Estados sigue siendo el principio general en este ámbito.

Como se aborda en el Capítulo 1, el derecho internacional reconoce el derecho de todo el mundo a salir de cualquier país, incluido el propio, y a regresar al propio país. Sin embargo, no contempla el derecho a entrar en otro país: los Estados retienen la prerrogativa soberana de decidir los criterios de admisión y expulsión de los no nacionales, incluidos aquellos en situación de solicitud de refugio.

Esta prerrogativa está sujeta, no obstante, a sus obligaciones en materia de derechos humanos y a cualquier acuerdo o convenio que puedan haber suscrito para limitar su soberanía en este ámbito. En todo caso, la política migratoria común sobre refugiados entre El Salvador, Costa Rica y Panamá debe incluir las siguientes áreas:

**Oportunidades laborales a los refugiados: El Trabajo como dinamizador íntegro del desarrollo.**

Aunque las razones para dejar sus países de origen y los motivos para que sean admitidos en los países de destino varían ampliamente, muchos migrantes internacionales terminan en los mercados laborales de estos últimos. De hecho, esto también es aplicable a la mayoría de los refugiados una vez que se han asentado en los países de destino, incluso cuando la búsqueda de empleo en el extranjero no estaba necesariamente en la raíz de sus motivos para desplazarse.

La migración es importante hoy en día para lograr un desarrollo económico y social incluyente y sostenible, y todos los indicadores apuntan a que será aún más importante en la próxima década y posteriormente<sup>97</sup>. El derecho al trabajo para los refugiados permitiría a las economías que se están

---

<sup>97</sup> Naciones Unidas. *La migración mundial en cifras*. (2016). <https://www.oecd.org/els/mig/>

desarrollando con rapidez como Costa Rica y Panamá cubrir las necesidades de empleo y de competencias, que todavía no están disponibles entre los trabajadores nacionales.

En regiones con más trabajadores de los que la economía nacional puede absorber, la migración es una válvula de escape que permite a los trabajadores encontrar el empleo y el medio de vida que no están disponibles en sus propios países, y que, con frecuencia, les permite desarrollarse individualmente con una preparación que no podrían haber obtenido en su país de origen, por el miedo a buscar o tener un trabajo porque sus vidas corren peligro al salir de casa, así como una base más segura para desarrollar sus capacidades en el futuro como refugiados.

Acertar hoy en materia de derecho y de política migratoria será esencial para los resultados a nivel nacional y para el bienestar futuro, razón por la cual los gobiernos deben abordar la migración y refugio de manera adecuada, reconociendo su importancia para las economías nacionales y los mercados de trabajo, y, consecuentemente, para el desarrollo económico y la cohesión social.

Se establece que hay pocos motivos para sentir temor por los refugiados y muchos motivos para darles la bienvenida, siempre que se adopten las medidas adecuadas para facilitar las ventajas y beneficios mencionados previamente. A su vez si se permite a los refugiados el derecho al trabajo, las remesas de los trabajadores refugiados en el extranjero pueden suponer una contribución significativa a las economías nacionales y al bienestar de sus

familias y de las comunidades locales<sup>98</sup>. Sin embargo, también hay desventajas, dado que la salida de trabajadores refugiados, suele agotar las competencias nacionales y disminuir el rendimiento de los recursos nacionales invertidos en educación y formación.

El fenómeno de la “fuga de cerebros”<sup>99</sup> puede privar a los países de las competencias laborales que necesitan para sustentar el desarrollo nacional, la actividad empresarial y la innovación local. La migración y el refugio al extranjero en gran escala pueden debilitar las economías nacionales y vaciar las fuerzas laborales de competencias y vitalidad, lo que es particularmente perjudicial para los países pequeños como El Salvador. Por lo tanto, es importante que la dependencia a largo plazo de las remesas se equilibre con los esfuerzos para crear empleos en condiciones decentes y de seguridad en el país.

### **Mujeres y refugio: Una perspectiva de género en la política común.**

Las mujeres representan en la actualidad, aproximadamente la mitad de la población refugiada mundial. El refugio internacional se ha feminizado de manera creciente a medida que más mujeres migran por su cuenta y no como un miembro dependiente de la familia. Al desplazarse al extranjero para sobrevivir, muchas mujeres consiguen oportunidades que no tendrían en su país de origen y, por lo tanto, el refugio las empodera, permitiéndoles trabajar y así contribuir de manera constructiva a los países de destino, así

---

<sup>98</sup> Centro de Noticias ONU. *Las remesas de los migrantes impulsan el desarrollo, afirma Ban.* (Mayo, 2011).

[http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=20987&criteria1=migrantes#.Wd\\_UPI\\_9T IU](http://www.un.org/spanish/News/story.asp?newsID=20987&criteria1=migrantes#.Wd_UPI_9T IU)

<sup>99</sup> José Humberto Flores. *El Salvador está entre los 10 países que más sufre la fuga de cerebros.* (Agosto, 2015).

<http://noticias.universia.com.sv/cultura/entrevista/2015/08/28/1130507/salvador-10-paises-sufre-fuga-cerebros-comento-dr-jose-humberto-flores.html>

como a sus familias en los países de origen. De manera especial, las mujeres están en una situación de riesgo ante la discriminación, el abuso y la explotación cuando son trabajadoras refugiadas. Es necesario adoptar políticas de migración más sensibles con la cuestión de género, incluidas políticas de migración laboral, con el objetivo de garantizar que la migración ofrece oportunidades nuevas para las mujeres y un medio para su empoderamiento económico a través de una mayor participación, como recomienda la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer CEDAW<sup>100</sup>, y de intensificar su importante contribución al desarrollo tanto en los países de destino como en los de origen.

En concreto, los gobiernos de El Salvador, Costa Rica y Panamá:

- Deberán esforzarse en caracterizar la diversidad étnica, cultural, lingüística y religiosa como un enriquecimiento para la sociedad. Es especialmente importante adoptar leyes y políticas que aborden la discriminación y la xenofobia, dedicando especial atención a una correcta implementación y aplicación de las mismas.
  
- Deberán promover medidas concretas para combatir la xenofobia, que incluyan el fortalecimiento de la aplicación de la ley y de la respuesta de la justicia penal a la xenofobia, recopilando datos sobre crímenes xenófobos, mejorando la calidad de los sistemas de recopilación de los citados datos, y creando instituciones adecuadas y mecanismos que hagan un seguimiento e informen sobre la xenofobia. Esto se puede hacer, por ejemplo, estableciendo órganos nacionales especializados y creando redes con la sociedad civil.

---

<sup>100</sup> Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. (2014). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9924.pdf?view=1>

- Los gobiernos a través de sus parlamentos deberán promover campañas educativas contra las percepciones negativas de los refugiados y contra la discriminación.
- Los parlamentos tienen que apostar por el enfoque con perspectiva de género de las políticas de migración laboral y abordar la discriminación contra las trabajadoras refugiadas.
- A su vez deberán oponerse y abordar la siguientes cuestiones: las prohibiciones sobre el empleo de mujeres en el extranjero en determinados sectores; el acoso y la violencia sexual en el lugar de trabajo; las diferencias injustificadas de salario entre trabajadores y trabajadoras refugiadas; el acceso desigual a la atención sanitaria y a las prestaciones de la seguridad social, incluidos los servicios de salud reproductiva.

**Una política común debe incluir la gobernanza de la migración en conformidad con el derecho internacional.**

El derecho internacional, incluidos los principios del estado de derecho, del derecho internacional de los derechos humanos y de las normas internacionales del trabajo, debería guiar la gobernanza de la migración a nivel nacional. Se debe mejorar el cumplimiento estatal del derecho internacional aprobando propuestas para ratificar los tratados y convenciones internacionales, o iniciando su ratificación.

Las leyes, políticas y prácticas nacionales que gobiernan el refugio y la protección de los refugiados se deberían basar principalmente en dos ramas del derecho internacional:

- **El derecho internacional de los derechos humanos.** Los migrantes son seres humanos y, por lo tanto, sujetos de derechos humanos como se explica en los tratados fundamentales de derechos humanos de las

Naciones Unidas. Los Estados tienen que otorgar derechos humanos a todas las personas que están presentes en su territorio y que, por lo tanto, están bajo su jurisdicción. Los refugiados gozan de los mismos derechos humanos que los nacionales. Aunque regular la admisión de los no nacionales en el territorio constituye una prerrogativa de los Estados, los principios de no devolución, respeto al debido proceso, prohibición de las expulsiones colectivas y prohibición de discriminar tienen que ser respetados a la hora de regular la admisión.

- **Las normas y principios internacionales del trabajo.** Las normas internacionales del trabajo son aprobadas por la Conferencia Internacional del Trabajo. Desde 1919, la OIT tiene un mandato constitucional de proteger a los trabajadores migrantes<sup>101</sup>. Todas las normas internacionales del trabajo, a menos que se indique lo contrario, se aplican a los trabajadores refugiados.

Los Estados de El Salvador, Costa Rica y Panamá, deberán promover la ratificación e implementación efectiva de los instrumentos regionales y subregionales relativos a la migración, entre ellos las disposiciones relativas a la movilidad laboral en las comunidades económicas regionales.

**Una política común debe trabajar en la eliminación de la discriminación y promover la igualdad de oportunidades y trato.**

Cualquier duda acerca de si el principio de igualdad y no discriminación se debe aplicar a personas que no son ciudadanos de un país, ha sido despejada por los instrumentos jurídicos en materia de refugio, que en su tarea de seguimiento de la implementación de los tratados de derechos humanos a los que los Estados se han adherido desde la adopción de la

---

<sup>101</sup> OIT. *La OIT y los trabajadores migrantes*. (Noviembre, 2006). [http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS\\_LIM\\_295\\_SP/lang--es/index.htm](http://www.ilo.org/americas/sala-de-prensa/WCMS_LIM_295_SP/lang--es/index.htm)

Declaración Universal de Derechos Humanos<sup>102</sup> y que contienen disposiciones similares de no discriminación e igualdad. Los refugiados son especialmente vulnerables a la discriminación porque su origen étnico, raza o religión suele ser diferente de la mayoría de personas en el país de acogida. Las mujeres migrantes sufren a menudo discriminación por motivos múltiples de género, origen étnico, religión y estatus migratorio.

En su documento final de conclusiones, la Conferencia de Examen de la Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia<sup>103</sup>, celebrada en Ginebra entre los días 20 y 24 de abril de 2009, urgió a los Estados a que:

*...Adopten medidas para luchar contra la persistencia de actitudes xenófobas y la creación de estereotipos negativos de los no ciudadanos, en particular por los políticos, los agentes del orden y los funcionarios de los servicios de inmigración, así como en los medios de difusión, que han conducido a actos de violencia xenófoba, a asesinatos y a la persecución de los migrantes, los refugiados y los solicitantes de asilo (párr. 76).*

Esto pone de manifiesto algunas de las responsabilidades especiales de los Estados, entre las que figuran no sólo garantizar la instauración de las leyes y las políticas necesarias, sino también abstenerse de utilizar un lenguaje incendiario, de contenido racial o xenófobo al hablar de los refugiados.

En concreto, los gobiernos de El Salvador, Costa Rica y Panamá:

- A través de sus parlamentos deberán reconocer y promover el principio de la no discriminación y la igualdad de oportunidades y trato, que es la

---

<sup>102</sup> El Preámbulo de la DUDH de 1948 proclama que todos los miembros de la familia humana son sujetos de derechos iguales e inalienables, lo que subraya la importancia del principio de igualdad como base para la libertad, la justicia y la paz en el mundo.

<sup>103</sup> Naciones Unidas, *Conferencia Mundial contra el Racismo, la Discriminación Racial, la Xenofobia y las Formas Conexas de Intolerancia*. (Septiembre, 2001) 7.  
[http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban\\_sp.pdf](http://www.un.org/es/events/pastevents/cmcr/durban_sp.pdf)

base del disfrute de muchos otros derechos humanos, y su aplicación a los refugiados. Este principio se recoge en los principales tratados internacionales de derechos humanos, se aplica claramente a la distinción entre nacionales y no nacionales, y sustenta la Convención de las Naciones Unidas sobre los Trabajadores Migratorios y los Convenios numerales. 97 y 143 de la OIT<sup>104</sup>.

- Es importante que sus Parlamentos comprendan la distinción entre discriminación, que es un trato diferenciado injustificadamente, y trato diferenciado justificadamente. El trato diferenciado también podría ser necesario para lograr la igualdad de oportunidades para los grupos desfavorecidos, entre ellos los migrantes y los miembros de minorías.
- Los parlamentos tienen que llamar la atención sobre el hecho de que los refugiados son especialmente vulnerables a la discriminación, porque suelen tener un origen étnico, racial o religioso diferente, y de que las mujeres migrantes tienen más probabilidad de sufrir discriminación múltiple por motivos de sexo, origen étnico, religión y nacionalidad.
- Los Parlamentos deberán destacar las razones por las cuales es importante combatir la discriminación contra los refugiados en el puesto de trabajo: acarrea salarios por debajo de la media y en condiciones laborales deficientes, reduciendo en última instancia los salarios y empeorando las condiciones laborales de todos los trabajadores.
- Para evitar la discriminación contra los trabajadores refugiados, los parlamentos tienen que garantizar que se aplican las disposiciones del

---

<sup>104</sup> OIT. Convenios 97 y 143. (Revisado el 15 de Septiembre del 2017)  
<http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000:::NO::>

Convenio núm. 111 de la OIT<sup>105</sup> que trata de la no discriminación, la igualdad de oportunidades y de trato en el empleo y la ocupación. Los principios contenidos en este instrumento, uno de los ocho Convenios fundamentales de la OIT, tienen que ser respetados, promovidos y alcanzados por todos los Estados Miembros de la OIT, incluso cuando no lo han ratificado.

El principio de igualdad y no discriminación también se aplica en la frontera: es decir, los solicitantes de refugio no pueden ver rechazada su admisión en un país por motivos de raza, religión, género o su estado serológico respecto al VIH. Para garantizar que los refugiados tienen el derecho a no sufrir discriminación y a evitar que se les incluya en estereotipos y perfiles, es crucial que los gobiernos: apoyen el diseño y la implementación de programas de formación en materia de orden público, y de formación de funcionarios de inmigración y fronteras, fiscales y prestadores de servicios, para concienciar sobre el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia; aboguen con firmeza por el trato de cada persona como individuo y no únicamente como miembro de un grupo concreto.

### **Una política común debe incluir los derechos de los niños.**

Los niños de los refugiados en el país de destino y los niños que se quedan atrás cuando los padres emigran para poder sobre guardar sus vidas, corren el riesgo de ser víctimas del trabajo infantil, algo que prohíben el derecho internacional de los derechos humanos y las normas internacionales del trabajo. Por lo tanto, los gobiernos deberían revisar la legislación correspondiente en materia de trabajo infantil, y defender:

- Una edad mínima de admisión al empleo.

---

<sup>105</sup> OIT. Convenio 111. (Revisado el 15 de Septiembre del 2017). <http://www.ilo.org/dyn/normlex/es/f?p=1000:12000::NO::>

- Una regulación adecuada de las horas y condiciones de trabajo para los niños y los jóvenes refugiados a los que se permite trabajar.

### **Una política común debe incluir Derechos de libre circulación.**

Los Estados conservan la potestad soberana de regular la inmigración y, por consiguiente, de restringir el acceso de los no nacionales y de expulsarlos. Sin embargo, tienen que respetar, proteger y satisfacer determinadas obligaciones en materia de derechos humanos. Por ello, los gobiernos de El Salvador, Costa Rica y Panamá deberán revisar las leyes y políticas de inmigración para asegurar que los siguientes principios y derechos son garantizados con respecto a los refugiados, tanto dentro del país como en la frontera internacional:

- El principio de no devolución.
- El acceso a los procesos de decisión de concesión del refugio.
- Los derechos a la libertad y la seguridad de la persona, y la protección contra el arresto y la detención arbitrarios.
- La prohibición de la expulsión arbitraria y colectiva del país.

### **El diálogo y cooperación para insertar el Derecho Internacional en el Derecho Nacional.**

Los sistemas regionales y nacionales de derechos humanos son instrumentos clave para la protección y la promoción de los derechos humanos a nivel nacional. Hay numerosas organizaciones regionales intergubernamentales que han fijado normas en materia de derechos humanos y que han establecido mecanismos de seguimiento. Las instituciones nacionales de derechos humanos (INDH) son organismos nacionales creados para la protección y promoción de los derechos humanos. Hay muchos tipos de INDH (por ejemplo, oficinas de defensorías, comisiones de derechos humanos, órganos asesores e institutos de

investigación). Las INDH creadas de acuerdo con los Principios de París<sup>106</sup> pueden desempeñar un rol fundamental en el impulso de los derechos de todos los refugiados y en la garantía del enfoque del refugio basado en los derechos humanos.

Insertar el Derecho Internacional en la legislación nacional o para crear una política común migratoria, requiere de la cooperación entre El Salvador, Costa Rica y Panamá. Esto es algo que tiene que ocurrir a nivel trilateral o regional. Los parlamentarios desempeñan un rol importante para garantizar que los representantes de sus países asuman posiciones claras, uniformes y congruentes que también reflejen el enfoque de la gobernanza, en especial de los refugiados que laboran, basado en los derechos humanos. Por lo tanto, es vital que los acuerdos trilaterales estén en conformidad con las normas internacionales de derechos humanos y de migración laboral, que reflejen la situación actual de los refugiados entre los países concernidos y que sean implementados de manera efectiva.

Los debates multilaterales sobre la gobernanza del refugio a lo largo de los años han tendido a centrarse en sus repercusiones en el desarrollo. Pero aunque los debates en esa vía han sido fructíferos, la importancia y la centralidad de la perspectiva de derechos humanos no deberían pasarse por alto. Ver el refugio a través de este prisma es crucial en sí mismo, así como en el contexto del vínculo refugio-desarrollo, porque los derechos humanos son intrínsecos a todos los seres humanos. Los gobiernos de El Salvador, Costa Rica y Panamá, pueden desempeñar por lo tanto, un rol importante a

---

<sup>106</sup> Centro de Derechos Humano. *Principios de París. Principios relativos al estatuto y funcionamiento de las Instituciones Nacionales de protección y promoción de los Derechos Humanos*. (Francia: 1992) <http://hrlibrary.umn.edu/instree/Sparisprinciples.pdf>. 1-4.

la hora de garantizar que esta agenda y su implementación presten la debida atención a la integración de los refugiados.

### **3.2.1. CARACTERÍSTICAS DE BUENAS PRÁCTICAS MIGRATORIAS ENFOCADAS A REFUGIADOS.**

Se presentan a continuación 6 buenas prácticas llevadas a cabo en países de América Latina y apoyadas por la OIM en su diseño y/o implementación. Todas estas permiten consolidar y reafirmar el papel de las ciudades en la gestión migratoria<sup>107</sup>. A su vez, pueden servir de ejemplo y deben ser incluidas en la creación de una política común para refugiados entre El Salvador, Costa Rica y Panamá:

- **Fomentar las oportunidades laborales de los jóvenes migrantes.**

El Programa Conjunto Juventud, Empleo y Migración (2009-2012)<sup>108</sup> fue una iniciativa del Gobierno costarricense, destinado a favorecer el acceso a oportunidades de trabajo de las personas jóvenes en el país, con especial atención a las personas en situación de vulnerabilidad (mujeres, personas migrantes y entrenamiento para menores de edad). El programa desarrolló dos ejes, uno a nivel local y el otro en el ámbito nacional: una ventanilla única de atención y orientación hacia servicios públicos relevantes; y la promoción de políticas públicas y el fortalecimiento institucional. El programa contribuyó a mejorar la integración de jóvenes nicaragüenses en el mercado laboral costarricense, aumentó su visibilidad y empoderamiento, y fortaleció las instituciones municipales.

---

<sup>107</sup> Samantha Subias. *6 buenas prácticas de gestión migratoria en las ciudades*. (Abril, 2015).

<http://rosanjose.iom.int/site/es/blog/6-buenas-pr%C3%A1cticas-de-gesti%C3%B3n-migratoria-en-las-ciudades>

<sup>108</sup> Fondo para el logro de los ODM. *Costa Rica: Programa conjunto de Juventud, Empleo y Migración: una ventanilla única para el empleo juvenil*. (2016)  
<http://www.mdgfund.org/es/node/784>

Lo relevante de esta iniciativa radica en que en sus actividades, los municipios deben desarrollar políticas que cumplan con los estándares internacionales de derechos humanos, y que estas deben sustentar las decisiones y acciones políticas tanto a nivel central como local. Del cumplimiento de los derechos depende el acceso de la población a servicios públicos.

- **Mejorar la acogida de migrantes y refugiados en la ciudad**

El Plan de Acogida y Reconocimiento de Migrantes y Refugiados de la Municipalidad de Quilicura, Chile<sup>109</sup>, define líneas de intervención prioritarias y una política local específica para la acogida y reconocimiento de la población migrante y refugiada, respecto de los servicios del municipio en las áreas de trabajo, salud, educación y convivencia y hábitat. Se trata de la primera política local a favor de la atención a personas migrantes y refugiadas en Chile.

De esta iniciativa se sustrae que es esencial para las administraciones locales lograr la integración social y económica de sus habitantes. El bienestar socioeconómico de los refugiados yace en el acceso a servicios públicos de salud y educación, al agua y saneamiento, a una vivienda digna y al mercado laboral formal.

- **Prestar asistencia a migrantes que buscan protección internacional**

El Plan de Asistencia de Emergencia para Colombianos buscando Protección Internacional en Ecuador persigue mejorar el acceso a servicios públicos de los migrantes colombianos, así como la capacidad de respuesta de las

---

<sup>109</sup> ACNUR. *Plan de acogida y reconocimiento de migrantes y refugiados de la comuna de Quilicura*. (Septiembre 2015).  
<http://web.minsal.cl/wp-content/uploads/2015/09/BP04Plan-acogida-y-reconocimiento-Quilicura-2014.pdf>

autoridades locales y de la sociedad civil a esta población. El programa también busca proveer soluciones de emergencia efectivas que permitan integrar a las Personas en la búsqueda de Protección Internacional a la sociedad en sus respectivas comunidades receptoras.

En esta experiencia es importante tener en cuenta que a fin de optimizar su capacidad de resiliencia, es preciso que los países, integren y anticipen el refugio en sus planes de urbanización.

- **Prevención de la migración irregular de niños para evitar situaciones de vulnerabilidad.**

Dentro del Programa Regional de Prevención de la Migración Irregular en Mesoamérica, se inscribe un proyecto que atiende a niños retornados para fomentar su reintegración y sensibiliza a los jóvenes sobre los riesgos vinculados con la migración irregular, con base en varias herramientas como por ejemplo becas de educación y asistencia. Todas se destinan a mejorar las perspectivas socioeconómicas en los pueblos del departamento de San Marcos, Guatemala<sup>110</sup>. Desincentivar la migración irregular permite en efecto fomentar el desarrollo local.

Los municipios no tienen a su cargo la gestión de fronteras, sin embargo, desempeñan un papel importante para prevenir la migración irregular, informar a sus ciudadanos sobre los riesgos migratorios, en particular la vulnerabilidad ante la trata de personas, y en la mitigación de potenciales problemas de salud pública, entre otros.

---

<sup>110</sup> Organización Internacional de las Migraciones, OIM. *Prevención de la migración irregular de niños para evitar situaciones de vulnerabilidad en Guatemala*. (Diciembre, 2016). <http://rosanjose.iom.int/site/es/prevenci%C3%B3n-denir-la-migraci%C3%B3n-irregular-de-ni%C3%B1os-para-evitar-situaciones-de-vulnerabilidad-en>

- **Recolectar información mediante procesos consultivos.**

La Primera Consulta migrante de la comuna de Quilicura (Chile), llevada a cabo en 2015, tenía como objetivos: contribuir al diseño de políticas más adecuadas al perfil y a las necesidades de los migrantes, y recolectar información sobre la población migrante y refugiada residente en la comuna de Quilicura, sus características y percepciones respecto a sus condiciones de vida en Chile. Con el involucramiento exitoso de las comunidades de migrantes de la comuna, se pudo diseñar su perfil con su ubicación geográfica y necesidades.

Los Gobiernos centrales o locales deben contar con datos migratorios fiables y desglosados por sexo, edad, estatus migratorio; como se ha establecido en los Objetivos de Desarrollo Sostenible. Contar con estos datos permite identificar a las comunidades de inmigrantes, a personas en posible condición de vulnerabilidad y sus necesidades, así como a líderes comunitarios potenciales. Los datos, además de generar conciencia, incentivan la toma de decisiones y fomentan la priorización del tema migratorio en las políticas públicas.

- **Promover la integración de los refugiados en la planificación urbana involucrando diferentes actores.**

MigraPlan es una metodología de intervención a nivel local apoyada por OIM y destinada a promover la integración de los derechos humanos y el involucramiento de actores sociales y comunidades en la planificación urbana de barrios<sup>111</sup>. Además, busca reunir el mundo académico con los campos de acción, así como la participación activa de las comunidades de

---

<sup>111</sup> Organización Internacional de las Migraciones, OIM. *Promover la integración de la migración en la planificación urbana involucrando diferentes actores*. (Diciembre, 2016). <http://rosanjose.iom.int/site/es/promover-la-integraci%C3%B3n-de-la-migraci%C3%B3n-en-la-planificaci%C3%B3n-urbana-involucrando-diferentes-actores>

migrantes como actores centrales del desarrollo urbano, fomentando su empoderamiento.

La integración de las personas refugiadas es una responsabilidad de las Alcaldías que debe ser apoyada por la toda la sociedad en las comunidades receptoras. A fin de lograr soluciones migratorias sostenibles en el tiempo y de fomentar una planificación urbana integral, es preciso que se conformen asociaciones alrededor de una institución coordinadora para involucrar una gran variedad de socios: administraciones públicas, sociedad civil, sector privado, comunidades de migrantes y organizaciones de las diásporas, entre otros.

### **3.3 COMPLEMENTOS DE UNA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL Y APLICABLE PARA SALVADOREÑOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS.**

Los salvadoreños que se han visto en la necesidad de movilizarse hacia terceros países por causa de la violencia pandilleril, forman parte del extenso grupo que año con año incrementa, como parte de la migración internacional.

“La migración en la actualidad es consecuencia de una serie de factores económicos, políticos y sociales. Los migrantes dejan sus países de origen debido a una situación de conflicto, a violaciones generalizadas de los derechos humanos o a otras razones que amenazan su vida o su seguridad.”<sup>112</sup>

---

<sup>112</sup> Unión Interparlamentaria, “Migración derechos humanos y gobernanza”. Manual para parlamentarios N° 24, (Francia: 2015). 20.

Los salvadoreños que se han visto obligados a migrar hacia fuera de las fronteras de la República, lo han hecho, entre otras causas, por la situación de violencia que predomina en el territorio salvadoreño.

Si se analizan los casos de movilización hacia los países de estudio, los salvadoreños radicados en Panamá suman más de 137 mil, los cuales fueron acogidos en noviembre de 2014 bajo el programa “Crisol de Razas”. Costa Rica, por su parte destaca como país de acogida a los inmigrantes del TNCA que emigran por la situación de violencia en sus territorios. En los últimos años, las solicitudes de refugio de personas provenientes de Guatemala, Honduras y El Salvador han incrementado notablemente.

Entre el 2013 y el 2016, “las solicitudes de personas provenientes del TNCA subieron de 0 a 210 casos, con un 55 % de solicitantes salvadoreños.”<sup>113</sup> De acuerdo a los datos de Migración y Extranjería, “hubo una variación de este fenómeno entre el 2013 y 2014. En el primero, se recibieron 144 gestiones de refugio, mientras que en el siguiente, esta cantidad ascendió a 307. Solo en los primeros ocho meses de 2015 se habían presentado 421 solicitudes.”<sup>114</sup>

Pese a la existencia del Sistema de Integración Centroamericana –SICA-, y los múltiples esfuerzos por lograr una Política Migratoria Regional Integral –PMRI-, la cual se ha venido gestando desde aproximadamente finales del año 2010 a través de la Comisión de los Directores de Migración y Directores

---

<sup>113</sup> Alberto Barrantes C. La Nación, “Más salvadoreños piden refugio en suelo tico para huir de maras” No 333, 2013. (2 de diciembre de 2013).

[http://www.nacion.com/nacional/salvadorenospidenrefugiosuelomaras\\_1381861812.html](http://www.nacion.com/nacional/salvadorenospidenrefugiosuelomaras_1381861812.html)

<sup>114</sup> Stanley Luna, El Diario de Hoy, “Salvadoreños buscan refugio en Costa Rica por la delincuencia” No 1, 2016. (1 de enero de 2016),

<http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/176006/salvadorenos-buscan-refugio-en-costa-rica-por-la-delincuencia/>

de Migración de Centroamérica, denominada OCAM, no se ha logrado un acuerdo en el cual, todos los países que integran el SICA (Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá y República Dominicana) sienten una posición sobre temas como la asistencia a poblaciones migrantes vulnerables.

En mayo de 2015 se presentó con el apoyo de la OIM, la propuesta de PMRI, y en ella se revela la multidimensionalidad de las causas de la migración. Entre estas, “destaca la razón de movilización ocasionada por el crimen organizado, maras, pandillas, que proliferan con mayor fuerza en El Salvador, Guatemala y Honduras.”<sup>115</sup>

Considerando que todos los migrantes, especialmente los que emigran del TNCA (tanto hacia Estados Unidos como hacia los países que conforman el SICA), sufren los mismos flagelos, provocados por las mismas causas, y sobre todo aquellos que requieren de protección internacional, una vez que salen de sus países de origen, se vuelve más apremiante que se logre implementar una política común, que al mismo tiempo concuerde con los compromisos internacionales suscritos individualmente.

Los procesos que deben seguirse para lograr implementar una efectiva política que proteja y brinde asistencia a los migrantes en general, y a los solicitantes de refugio en particular se vuelve cada vez más necesaria. Sin embargo, para lograrlo deben superarse múltiples obstáculos, como “la coordinación y armonización de las actividades de las instituciones en esta

---

<sup>115</sup> Sistema de la Integración Centroamericana, SICA, Propuesta de Política Migratoria Regional Integral, (Costa Rica: 22 de mayo 2005).

materia, así como la verificación, control y seguimiento de los acuerdos respectivos.”<sup>116</sup>

Debe considerarse también, la importancia de los instrumentos suscritos con anterioridad, especialmente en lo relativo a la atención y protección de los refugiados, tal como fue pactado en los Acuerdos de Esquipulas, como antecedente de los **Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina.**

Todos estos aspectos resultan fundamentales, y en lo que se refiere a la propuesta presentada a través de la OCAM, refleja en sus principios tanto el interés de atender y respetar los derechos humanos, con énfasis de los grupos más vulnerables y la reunificación familiar de las personas migrantes.

En cuanto a los ejes estratégicos y lineamientos de la referida propuesta, resulta de suma importancia señalar que esta incorpora el elemento de la protección a las personas refugiadas (eje 11), estableciendo en el lineamiento número 1, que es necesario “armonizar los estándares para la determinación de la condición de refugiado cumpliendo con las reglas del debido proceso y el derecho de acceso a procedimientos.”<sup>117</sup> Así, el resto de lineamientos se enfocan en brindar atención a las necesidades de las personas refugiadas, el establecimiento de mecanismos regionales para atender las situaciones de afluencias masivas de refugiados, y el respeto de los principios de no devolución, la integración social, el reasentamiento y la repatriación voluntaria.

---

<sup>116</sup> *Ibíd.*

<sup>117</sup> *Ibíd.*

En el ámbito de la atención y protección a los salvadoreños que buscan ser reconocidos como refugiados en otros países, por motivos de la violencia provocada por las pandillas, existen diversos instrumentos jurídicos que son aplicables a ellos, al igual que existen instituciones y acciones concretas que les amparan en diversas situaciones. Ello será abordado en los epígrafes que se presentan a continuación.

### **3.3.1 INSTRUMENTOS JURÍDICOS EN EL MARCO DE LA ATENCIÓN Y PROTECCIÓN DE SALVADOREÑOS REFUGIADOS QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS.**

El DIR cuenta con una amplia gama de instrumentos jurídicos que se refieren a la protección de los solicitantes de refugio de manera general, pero también el ACNUR ha provisto de una serie de documentos recomendatorios para los países signatarios de la Convención de Ginebra de 1951 y su Protocolo de 1967.

Debido a que en dichos instrumentos se distingue tipos de disposiciones relativas a la definición de quién es (y quién no es) un refugiado, a sus derechos y obligaciones en su país de acogida, y a la aplicación de otros instrumentos desde los puntos de vista diplomático y administrativo, el ACNUR ha ido elaborando diferentes documentos que son complementarios a los primeros, así como la asimilación de conceptos emanados de los distintos organismos regionales, adecuados a las condiciones particulares de cada necesidad en virtud de brindar la oportuna protección a las personas refugiadas.

Así por ejemplo se encuentran los instrumentos como la Declaración de Cartagena, o los Principios y Criterios para la Protección y Asistencia a los

Refugiados, Repatriados y Desplazados Centroamericanos en América Latina analizados en capítulos anteriores.

En el caso particular de América Latina, el marco jurídico relativo a la protección de las personas refugiadas, ha venido evolucionando constantemente, tanto por la necesidad de promover el derecho de los refugiados, como la búsqueda del consenso sobre la definición del concepto refugio, debido a que la tradición latinoamericana establecía el asilo incluso desde antes de 1951, por lo que es frecuente que se confundan ambos términos a nivel regional.

Sin embargo, de acuerdo a ambos regímenes, tanto el universal como el regional constituyen los principios, normas y mecanismos de protección internacional, amparados por el Derecho Internacional y las resoluciones de la AGNU, del ECOSOC y de la OEA.

En palabras de expertos en DIR, como Antonio Cancado Trindade<sup>118</sup>, los principios que fueron reconocidos en América Latina sirvieron de base para la consagración de la Declaración de Cartagena de 1984, tomando en cuenta muchos de los problemas jurídicos y humanitarios surgidos en la región centroamericana, mismos que solo pueden ser resueltos armonizando los sistemas universal, regional, y los esfuerzos nacionales.

Por otro lado, es necesario asimilar las recomendaciones emitidas por el ACNUR a los distintos países para que adopten medidas especializadas que protejan a los solicitantes de refugio.

---

<sup>118</sup> Antonio Cancado Trindade. *Derecho internacional de los derechos humanos, derecho internacional de los refugiados y derecho internacional humanitario: aproximaciones y convergencia*,. 21.

A fin de proteger a las personas que se desplazan forzosamente por motivos de la violencia pandilleril, el ACNUR ha establecido las Directrices de Elegibilidad para la Evaluación de las necesidades de Protección Internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador (DENPIES).

Respecto de las condiciones de violencia existentes en El Salvador, deben considerarse cada uno de los elementos consagrados en la Convención de 1961, así como los instrumentos supletorios a ésta, como la Declaración de Cartagena, ya que amplía la definición del concepto refugiado.

Para ello, de acuerdo a la DENPIES, deben considerarse entre los criterios de elegibilidad, indicadores vinculados a la amenaza de la vida, la integridad física o la libertad, destacando:<sup>119</sup> (i) los altos índices de homicidios, desapariciones, agresiones, secuestros, violencia sexual, violencia de género y otras formas de violencia, sobre todo en las zonas donde las pandillas están activas, (ii) el número de personas que han sido forzadas a desplazarse debido a la violencia delictiva, ya sea en las zonas urbanas o rurales, (iii) las amplias medidas de control, incluyendo control social, económico y político, sobre las poblaciones locales ejercidas por las pandillas en ciertas partes del país, incluso por medio de amenazas, intimidación y extorsión, afectando seriamente la capacidad del Estado para proporcionar protección; (iv) la capacidad de las pandillas, otros grupos delictivos organizados y funcionarios gubernamentales para cometer con impunidad delitos violentos, extorsiones y una serie de violaciones de los derechos humanos; (v) el reclutamiento forzado de jóvenes y otras personas por parte de las pandillas; (vi) el impacto de la violencia de la delincuencia

---

<sup>119</sup> ACNUR. *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador*, 45.

organizada sobre la situación humanitaria que se manifiesta por la pobreza y el debilitamiento sistemático de los medios de subsistencia en los entornos urbanos y rurales; y (vii) las restricciones sistemáticas sobre el acceso a la educación y otros servicios básicos como resultado de la inseguridad.

### **3.3.2 INSTITUCIONES Y ACCIONES GUBERNAMENTALES.**

Tal como se ha venido señalando en este capítulo, hace falta que los gobiernos (tanto los de acogida, como los de origen), fortalezcan sus instituciones en materia de protección a los solicitantes de refugio, mediante políticas orientadas a alcanzar ese fin. Para lograrlo, debe existir la voluntad política y esfuerzo conjunto por parte de los principales encargados de garantizar la vida y la integridad personal de todos sus ciudadanos.

Por supuesto que esos esfuerzos deben ser coordinados, de forma que se cumpla lo establecido en los convenios internacionales, actuando de conformidad con el Derecho Internacional. En ese sentido, las instituciones internacionales encargadas específicamente a la protección de las personas refugiadas, como el ACNUR deben dirigir sus lineamientos de forma que los gobiernos se vean comprometidos en asumir la responsabilidad que en ese sentido les compete.

Como ya se señaló, en el 2016 fueron establecidas por el ACNUR las DENPIES, mismas que se dirigen a las personas encargadas de la toma de decisiones, en la evaluación de las necesidades de protección de los solicitantes de refugio.

Uno de los puntos principales que son considerados en el documento antes señalado, es el motivo por el cual muchos de los salvadoreños solicitantes de

refugio deciden movilizarse de su país, referido estrictamente a la creciente situación de violencia provocada por las pandillas. El fenómeno pandilleril, como ya se ha señalado previamente, se ha extendido al resto de países que conforman el TNCA.

Tanto el gobierno de Honduras como de Guatemala, deben alinear sus medidas precautorias y de solución para que el fenómeno de los desplazados por causa de ese fenómeno sea eliminado, o al menos, aminorado. El gobierno salvadoreño no puede ser excluido de esas medidas, ya que sus ciudadanos son los que representan la mayoría en las estadísticas de solicitantes de refugio, en el resto de países del istmo centroamericano, pero con mayor énfasis en Costa Rica. Es perfectamente verificable que debido a la magnitud y complejidad del fenómeno de los desplazados por motivos de violencia pandilleril, la capacidad de las instituciones nacionales es poco o nada efectiva, por lo que se requiere fortalecer cuanto antes, no únicamente las leyes, sino todo el andamiaje institucional en lo que a migración se refiere.

También es importante mencionar que los gobiernos de los países afectados por el fenómeno de los refugiados que emigran por la amenaza que representa la violencia de las pandillas deben reconocer la figura del desplazamiento interno, puesto que para buscar soluciones efectivas, debe tratarse el problema desde lo interno, para luego poder ampliarlo al espectro regional. Lastimosamente, ninguno de los países del TNCA cuenta con un marco normativo legal para abordar la figura del desplazamiento interno, y eso genera una serie de incongruencias al momento de abordar el fenómeno. Aunado a ello, el fenómeno del desplazamiento forzado es un tema insuficientemente abordado por los gobiernos del TNCA.

Según el Diagnóstico “Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica”, la violencia y la criminalidad vienen generando cada vez más desplazamientos humanos al exterior de los países de origen, destacando además de Estados Unidos, Canadá y Europa, los países vecinos de Latinoamérica, como Costa Rica y Panamá, tal como lo muestra el gráfico siguiente.<sup>120</sup>

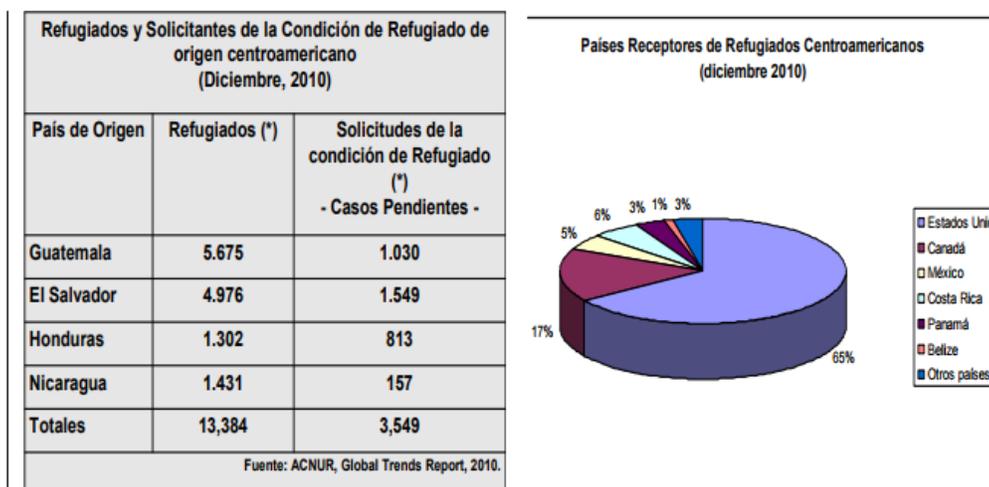


Imagen 1. Tomada de *Diagnóstico “Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica”* (Mayo, 2012).

<http://www.cidehum.org/index.php/biblioteca/file/8diagnosticodesplazamiento-forzado-y-necesidades-de-protecciongeneradospornuevasformasdeviolencia-y-criminalidad-en-centroame-rica?tmpl=component>.

<sup>120</sup> Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes, “*Diagnóstico: “Desplazamiento Forzado y Necesidades de Protección, generados por nuevas formas de Violencia y Criminalidad en Centroamérica”*”. (Mayo, 2012). <http://www.cidehum.org/index.php/biblioteca/file/8-diagnostico-desplazamiento-forzado-y-necesidades-de-proteccion-generados-por-nuevas-formas-de-violencia-y-criminalidad-en-centroame-rica?tmpl=component>.

Como puede observarse, tanto Costa Rica como Panamá sumaban hasta el año 2010 un total del 9% de los países en los que los solicitantes de refugio eran personas provenientes del TNCA, y el dato ha seguido incrementando, con mayor cantidad de solicitudes entre los años 2013 y 2015.

Siguiendo la línea del creciente incremento de solicitantes de refugio provenientes de países que se enfrentan al fenómeno de las pandillas, las acciones gubernamentales dirigidas a la protección de los solicitantes de refugio, deben enfocarse, como lo ha señalado el ACNUR en brindar atención especial a quienes se movilizan por dicha persecución de las maras o pandillas en Centroamérica.

Es decir que las políticas generadas para abordar el problema deben ser integrales, tomando en consideración los elementos establecidos en la Convención de 1951 y su Protocolo, especialmente en lo relacionado al fundado temor por persecución y a la negativa de acogerse a la protección de su país (ya sea porque no quiera o pueda ser protegido por su país de origen).

Pese a que se ha señalado que como parte del SICA existe la iniciativa para generar una PMRI, no se ha valorado la posibilidad de incluir el tema de los desplazados forzados por los motivos de ser víctimas de la violencia pandilleril y el crimen organizado en general, por lo que urge que los gobiernos apoyados por los Organismos Internacionales competentes, profundicen en la necesidad de brindar protección nacional e internacional a las personas que lo requieren por los motivos antes expuestos.

El mayor problema generado de no reconocer la problemática del desplazamiento forzado, tanto a nivel interno como internacional, es un obstáculo al momento de generar conciencia sobre la necesidad de visibilizar

la grave situación que afrontan las personas centroamericanas que se ven envueltas en dicho fenómeno, lo que impacta de manera directa en la inexistencia de programas específicos para quienes emigran con destino a cualquier país buscando la protección que sus países de origen no pueden brindarles.

Al mismo tiempo, el hecho de no reconocer el fenómeno de los refugiados que se han desplazado forzosamente, constituye claramente una violación a sus derechos humanos, en el sentido particular que no pueden recibir la asistencia y protección que necesitan, puesto que las autoridades de sus países no han hecho nada para actuar en favor de ellos, ni mucho menos han buscado la forma de establecer mecanismos especializados para garantizarles el tratamiento que merecen y necesitan.

Para el caso particular de los salvadoreños, de acuerdo al Informe sobre situación de desplazamiento forzado por violencia generalizada en El Salvador, se ha verificado que: “al no encontrar atención, asistencia y protección efectiva por parte del Estado salvadoreño, los afectados por desplazamiento interno se suman a la migración forzada y buscan protección internacional en otros países.”<sup>121</sup>

En ese mismo informe, se revela que entre el 2014 y 2015, fue Costa Rica quien repuntó como país centroamericano con mayor número de solicitudes de refugio por parte de salvadoreños, con un total de 478 solicitudes, seguido por Panamá, con 335. Lo más preocupante del caso es que las autoridades salvadoreñas, siguen omitiendo el contexto de violencia como causal por la cual muchos compatriotas deciden solicitar refugio en otros países, puesto

---

<sup>121</sup> Mesa de sociedad civil contra desplazamiento forzado por violencia y crimen organizado. *Informe sobre situación de desplazamiento forzado por violencia generalizada en El Salvador: 2014-2015*. (El Salvador 2017), 4-5.

que ello no permite actuar en favor de los solicitantes de refugio, ya que las autoridades de los países de acogida, se avocan a la información proporcionada por las autoridades del país de origen al momento de estudiar cada caso y decidir si es aplicable o no la concesión del estatus de refugiado.

De las instituciones salvadoreñas que han dado muestras de reconocer oficialmente la problemática del desplazamiento forzado, únicamente destaca la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos –PDDH-, mediante su informe anual 2014-2015.

Internacionalmente se han hecho los señalamientos respectivos a las autoridades salvadoreñas, especialmente por parte del Consejo Centroamericano de Procuradores de Derechos Humanos, ya que pese a haber pasado dos décadas de finalización del conflicto armado en el territorio salvadoreño, el desplazamiento forzado sigue persistiendo. Ante ello, han hecho un llamado a “...implementar políticas migratorias integrales y atender la situación de los derechos humanos de las personas migrantes; así como a reconocer y proteger de forma urgente a las víctimas de desplazamiento forzado causado por la violencia y delincuencia...”.<sup>122</sup>

No puede seguir ignorándose el riesgo que enfrentan las personas que se ven obligadas a desplazarse tanto a nivel nacional como hacia el exterior por los problemas ocasionados por la delincuencia, especialmente porque es deber del Estado garantizar la integridad y la vida de sus connacionales que se enfrentan a los grupos criminales.

---

<sup>122</sup> *Ibíd.*, 34.

Además, es propicio señalar que “ante el temor de sufrir nuevos abusos y violaciones de derechos humanos, las víctimas solicitan protección en distintas instituciones del Estado, tales como Ministerio Público (Fiscalías), Ministerios de Relaciones Exteriores, Procuradurías de Derechos Humanos, Comisiones Nacionales de Derechos Humanos, organizaciones no gubernamentales e iglesias.”<sup>123</sup>

El Estado salvadoreño, debe valorar las necesidades que presentan los ciudadanos que se ven motivados a migrar, y no deben olvidar que les corresponde como parte del *iuscogens* y del *pacta sunt servanda* lo que ha sido acordado en los documentos internacionales relativos a la protección de las personas refugiadas.

Es apremiante valorar el impacto que se genera sobre las víctimas del crimen organizado que deciden buscar protección en países distintos al que han nacido, y facilitar las condiciones para su adaptación e integración en el país en el que son acogidos y/o reasentados, y brindarles todas las condiciones para que puedan superar los posibles traumas generados en sus países de origen por parte de los grupos delictivos.

En ese sentido, vale recordar que tanto los instrumentos generales del DIR como los subsidiarios, obligan a los Estados a garantizar tanto la vida como la seguridad e integridad de los solicitantes de refugio en general, y particularmente de aquellos que se han visto obligados a desplazarse forzosamente, por lo cual es necesario tomar cartas en el asunto, iniciando medidas eficaces e integrales para brindarles protección.

---

<sup>123</sup> Centro Internacional para los Derechos Humanos de los Migrantes. Véase pág. #131, Nota #119.

Cada una de las acciones conjuntas debe garantizar el irrestricto respeto a los Derechos Humanos, el DIH y el DIR. Los compromisos deben asumirse, pero no deben quedarse únicamente en documentos, sino llevar a cabo cada una de las gestiones en pro de la vida y seguridad de las personas migrantes, y especialmente las refugiadas.

### **3.4. PRINCIPALES DESAFÍOS PARA UNA POLÍTICA MIGRATORIA INTEGRAL Y APLICABLE CON ENFOQUE DE DERECHOS HUMANOS PARA SALVADOREÑOS REFUGIADOS EN COSTA RICA Y PANAMÁ, QUE EMIGRAN POR VIOLENCIA PROVOCADA POR PANDILLAS.**

Como se ha explicado anteriormente, los salvadoreños que emigran por violencia provocada por pandillas no encuentran menos dificultades en su camino hacia un país seguro. Ya sea en Costa Rica o Panamá, los países en estudio en el presente trabajo, los salvadoreños solicitantes de refugio aún se ven expuestos a discriminación, refoulement, xenofobia<sup>124</sup>, procesos burocráticos<sup>125</sup> y desigualdad.

Se presentan los desafíos de los desplazados y migrantes que salen de El Salvador porque temen por su vida y seguridad, al verse ellos o alguien de su familia acosados por represalias de pandillas. La situación actual de los desplazados en El Salvador es la siguiente:

---

<sup>124</sup> Véase El Heraldo. *Latinoamericanos claman en Panamá contra xenofobia hacia refugiados*. (Agosto, 2016) <https://www.elheraldo.co/internacional/latinoamericanos-claman-en-panama-contra-xenofobia-hacia-refugiados-214771>

<sup>125</sup> Véase La Estrella. *Ser refugiado en Panamá: un camino largo y difícil*. (2016). <http://laestrella.com.pa/panama/nacional/refugiado-panama-camino-largo-dificil/23488438>

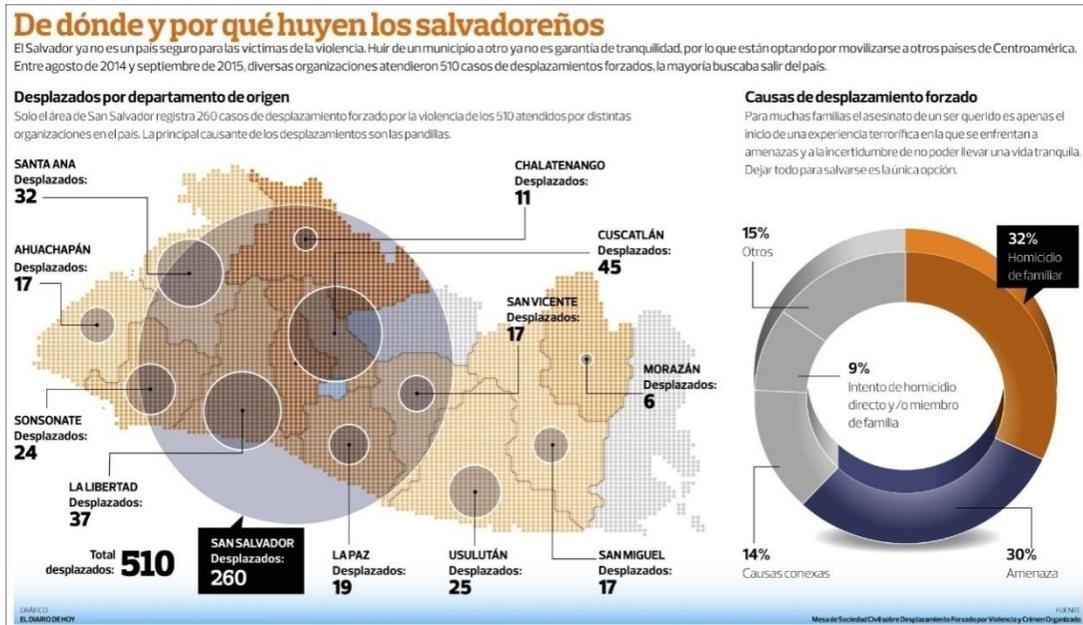


Imagen 2. Tomada de El diario de Hoy. *De donde y porque huyen los salvadoreños.* (Abril, 2018).

<https://www.elsalvador.com/noticias/internacional/475332/las-historias-de-migrantes-salvadorenos-que-huyen-a-causa-de-la-violencia/>

Según los datos presentados entre 2014 y 2015, todas las causas del movimiento migratorio se deben a una causa relacionada con la violencia promovida por una estructura pandilleril.

Es necesario enmarcar a El Salvador, en el contexto del TNCA, conformado por El Salvador, Honduras y Guatemala. Típicamente se hace referencia a esta zona como una de las más violentas de los territorios libres de guerra en el mundo. La siguiente infografía muestra datos del año 2015 de los países del Triángulo Norte de Centroamérica, comparado con los demás países integrantes del istmo Centroamericano.

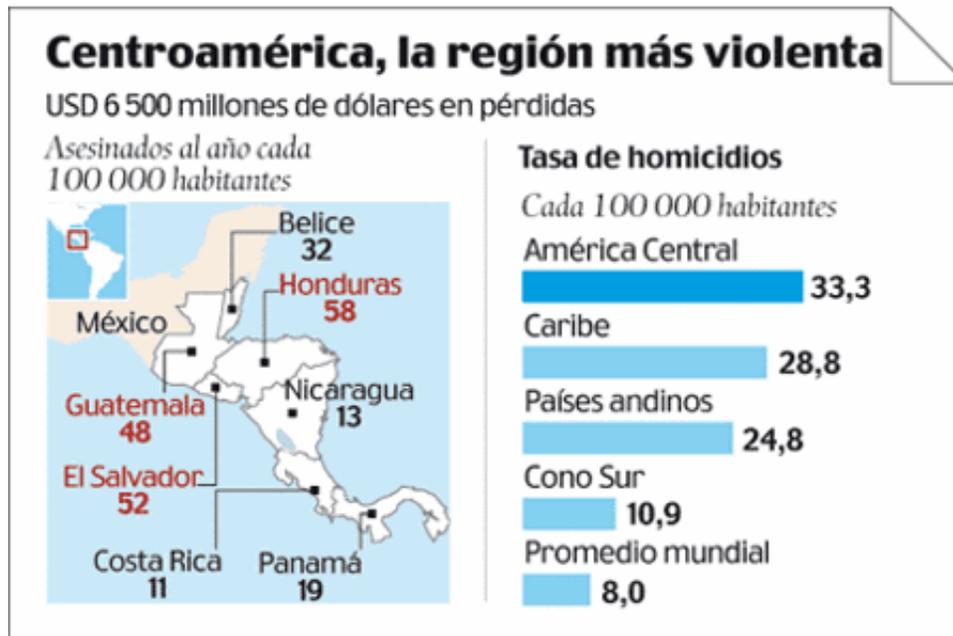


Imagen 3. Tomada de El Diario de Hoy. *De donde y porque huyen los salvadoreños.* (Abril, 2018).

<https://www.elsalvador.com/noticias/internacional/475332/las-historias-de-migrantes-salvadorenos-que-huyen-a-causa-de-la-violencia/>

Debido a esta coyuntura, los flujos de migrantes y refugiados provenientes de esta área representan un movimiento migratorio de considerable importancia en la región y el Continente. A continuación se presenta una infografía sobre los movimientos migratorios de los refugiados.

## Situación del Triángulo Norte de Centroamérica (TNCA): Principales Flujos de Refugiados y Presencia Regional del ACNUR



Imagen 4. Tomada de ACNUR. *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 Puntos en acción.* (Febrero de 2011). [http://www.acnur.es/PDF/7526\\_20120511131557.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7526_20120511131557.pdf)

En cuanto a los países de estudio, puede también observarse que Costa Rica tiene una larga y probada tradición de dar asilo a refugiados de países latinoamericanos, igual que México. Mientras que Panamá es un destino relativamente nuevo en ser seleccionado como destino final por los ciudadanos del Triángulo Norte de Centroamérica.

En el presente numeral se hará mención de algunos desafíos, así como las dificultades y acciones que se estén implementando en los países de estudio con el fin de superar las carencias procedimentales en el proceso de solicitud de estatus de refugiado.

El primer desafío, es **el acto mismo de homogenizar y alinear a El Salvador, Costa Rica y Panamá en este tema**. Esta alineación entre país productor/países receptores de refugiados y migrantes otorgaría el carácter integral a la política migratoria tan necesaria entre los tres países, así como el fortalecimiento de las relaciones de vecindad y cooperación en la región.

Sin embargo, ACNUR es la única entidad que aboga por iniciar un diálogo regional cuyos productos beneficien a los solicitantes de refugio y refugiados y ha abogado por la implementación de acciones regionales, e incluso ha apoyado promoviendo campañas de sensibilización en el tema como la de niñez migrante y refugiada bautizada como #NiñezRefugiada<sup>126</sup>.

ACNUR ha planteado sus propios desafíos para la región, como son la necesidad regional de establecer de una manera rápida y eficaz un programa que permita atender a los refugiados y desarrollar mecanismos expeditos para facilitar la salida de las personas de los países donde corren riesgo.

---

<sup>126</sup> Véase Guiaongs. *ACNUR quiere ayudar a 'los otros' refugiados: El Salvador, Guatemala y Honduras*. (2015) <http://www.guiaongs.org/noticias/acnur-pide-ayuda-a-otros-refugiados/>

Esto no quiere decir que no se respeten los compromisos adquiridos, como por ejemplo el San José ActionStatement. Es importante mencionar la diplomacia que se debe utilizar al tratar este tema, pues la región centroamericana ha conocido muchos episodios de tensión transfronteriza por varios motivos a lo largo de su existencia jurídica como una unidad y como un istmo en el que conviven los países que conforman la subregión.

Es necesario un entendimiento al más alto nivel, voluntad política y un genuino interés de los tres gobiernos de ejecutar programas y proyectos que ayuden a los refugiados, a fin de crear una red de asistencia material y legal a las personas que se encuentran en dificultad, o emigrando por la violencia social de sus países, mientras se integran a la sociedad en la que deciden reasentarse.

Si bien los países han adquirido los mismos compromisos a nivel internacional, y se adscriben a las mismas responsabilidades para con la protección de todo aquel que así lo desee, mucho falta por hacer para alcanzar condiciones óptimas para los refugiados y solicitantes de refugio, específicamente del Triángulo Norte de Centroamérica.

Y además de ser integral y contar con el beneplácito de los gobiernos, debe asegurarse que no sea una mera declaración de carácter moral, sino una ley aplicable respaldada por las Constituciones políticas de los países envueltos en el tema. Un problema latente en la región latinoamericana es la poca operabilidad de las leyes, normas y reglamentos aprobados.

Aunque ya hay cierto nivel de **homogenización de procesos de solicitud de refugio**, no es suficiente, pues el mismo sufre de carencias que lo

dificultan, además del carácter permanentemente burocrático que impera en todos los procesos e institucionalidad de la región Centroamericana, permite que en algunos casos, afecte el acceso de los refugiados a la protección de los Derechos Humanos más básicos.

Por esto, es necesario, **mejorar el proceso de atención a los solicitantes de refugio**, procurando que el proceso de atención a cada solicitud de refugio sea tratado de acuerdo a las características particulares del caso, en el menor tiempo posible y con apoyo incondicional a las familias en temas de salud física y psicológica y trabajo.

Es importante que las instituciones de gobierno que reciben a los refugiados sean lo suficientemente empáticos para reconocer todo lo que los solicitantes de refugio han tenido que dejar atrás y lo poco (o nada) que han podido traer consigo. Son un sector muy vulnerable. En el 2012, Costa Rica recibió un total de 1.167 solicitudes del estatuto de refugiado, sobre todo de colombianos (42%), cubanos (32%) y un 18% de extranjeros del Triángulo del Norte (Guatemala, El Salvador y Honduras).

El promedio de reconocimiento de refugiados fue de un 20% en la Comisión de Visas y Refugio de la Dirección de Migración y Extranjería. Es decir, que de cada 100 solicitantes, solo a 20 se les reconoció el estatus de refugiado<sup>127</sup>.

Un informe presentado en 2016 por el Ministerio de Gobernación y la Dirección de Migración, indican que de los 69 refugios aprobados durante el

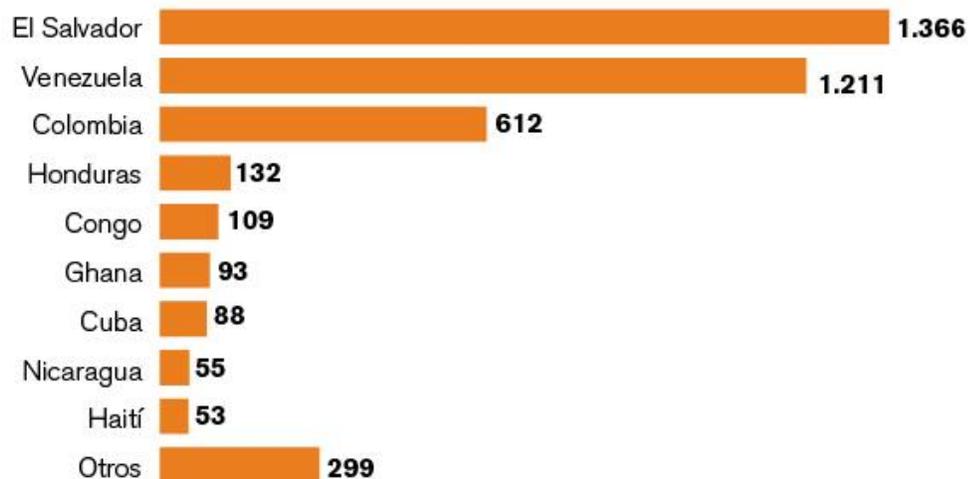
---

<sup>127</sup> Alberto Barrantes. *Más salvadoreños piden refugio en suelo tico para huir de maras*. (2013).  
[http://www.nacion.com/nacional/salvadorenos-piden-refugio-suelo-maras\\_0\\_1381861812.html](http://www.nacion.com/nacional/salvadorenos-piden-refugio-suelo-maras_0_1381861812.html)

año, 32 son salvadoreños, 27 colombianos, 3 cubanos, 3 venezolanos, 2 nicaragüenses, 1 panameño y 1 iraní. Además, se han rechazado 190 peticiones que no cumplen con los requisitos para el estatus de refugiado. El informe detalla que *"entre los principales motivos que esgrimen los ciudadanos de otros países para solicitar refugio en Costa Rica resaltan la extorsión y reclutamiento por parte de pandillas, amenazas de muerte, inseguridad, criminalidad, escasez de alimentos, guerras, intolerancia religiosa y persecución por orientación sexual"*<sup>128</sup>.

## Peticiones por país de origen (2016)

GESTIONES EN NÚMEROS



\*Datos a noviembre del 2016

FUENTE: DIRECCIÓN DE MIGRACIÓN Y EXTRANJERÍA.

INFOGRAFÍA / LA NACIÓN

Imagen 5. Tomada de Diario La Nación. *Venezolanos piden refugio en Costa Rica por falta de medicinas*, (Diciembre, 2016). <https://www.nacion.com/el-pais/politica/venezolanospidenrefugioencostaricaporfaltademedicinas/PXKQOR6GRBFJRPTXJVULRAWGA4/story/>

<sup>128</sup> Véase Wradio.com. *Costa Rica ha dado 69 refugios en 2016, la mayoría salvadoreños y colombianos*. (2016).

<http://www.wradio.com.co/noticias/internacional/costa-rica-ha-dado-69-refugios-en-2016-la-mayoria-salvadorenos-y-colombianos/20160623/nota/3169711.aspx>

Comparando los datos presentados en 2012 y 2016, podemos observar que las peticiones de refugio de salvadoreños superan en 2016 a los de colombianos y venezolanos, quienes han sido históricamente quienes más emigran a Costa Rica y Panamá. Este es un dato que dimensiona de una mejor manera la magnitud del éxodo que está ocurriendo en el Triángulo Norte de Centroamérica.

Datos actualizados a 2017, muestran que Costa Rica le ha dado refugio a 108 extranjeros que así lo han solicitado ante las autoridades. Del grupo, 40 provienen de El Salvador (37%) y 39 de Venezuela (36%). Cifras de la Unidad de Refugio de la Dirección General de Migración y Extranjería muestran que entre enero y mayo de este año se han recibido 1.036 solicitudes de refugio de venezolanos y 761 de salvadoreños<sup>129</sup>.

En cuanto a Panamá, el Gobierno trabaja conjuntamente con el Alto Comisionado de las Naciones para los Refugiados (ACNUR) en mejorar el proceso de reconocimiento de las personas refugiadas y también apátridas para facilitar su integración.

El Representante Regional del ACNUR para Centroamérica, México y Cuba, José Samaniego, señaló que con ese propósito en 2016 se firmó un acuerdo con el Gobierno, el sector privado y la sociedad civil. El objetivo "fundamental" del acuerdo es facilitar la orientación laboral y la capacitación para que las personas refugiadas tengan acceso al mercado laboral, explicó

---

<sup>129</sup> Véase Teletica. *Salvadoreños y venezolanos son los extranjeros que más consiguen refugio en Costa Rica*. (20 junio 2017). <http://www.teletica.com/noticias/164893-Salvadorenos-y-venezolanos-son-los-extranjeros-que-mas-consiguen-refugio-en-Costa-Rica.note.aspx>

Samaniego<sup>130</sup>. Así mismo, deriva en otro desafío, que es el de **perturbar lo menos posible la integridad del núcleo familiar**, en los casos en que las familias viajan juntas, que son la mayoría hoy en día.

Los gobiernos deben cooperar para que no se desintegren las familias que lleguen a deportar a uno o varios miembros del núcleo familiar, y prestar especial atención a los menores que los acompañan, ya que son los más afectados por el proceso de migración forzada, sobre todo si lo hacen por sí mismos, sin acompañamiento.

En esa misma línea, es importante **que los gobiernos aseguren la seguridad de sus refugiados**, pues en el caso de los refugiados del Triángulo Norte de Centroamérica, se ven acosados por pandillas con extensas redes de información y si no se toman las precauciones debidas pueden ser relocalizados por las pandillas.

Otro desafío muy importante es respecto a **El Salvador y la poca o nula ayuda que ofrece a desplazados por las pandillas**. El gobierno central y municipal no ofrece ninguna ayuda a las personas, salvo la protección de elementos policiales mientras recogen sus pocas pertenencias y dejan sus hogares, pero fallan en ofrecer techo, alimento y ayuda, sobre todo a los menores.

Si bien ocasionalmente instalan refugios, no ofrecen una solución a largo plazo, pues eventualmente los refugios son cerrados y la gente es dejada a su suerte. Los gobiernos locales hacen poco o nada para coordinar

---

<sup>130</sup> Véase TRT.net. *Panamá mejorará proceso de reconocimiento de personas refugiadas y apátridas*. (20 julio 2017). <http://www.trt.net.tr/espanol/vida-y-salud/2017/06/20/panama-mejorara-proceso-de-reconocimiento-de-personas-refugiadas-y-apatridas-756427>

esfuerzos y los ministerios no se muestran interesados en buscar una solución a largo plazo.

No se debería ceder territorio físico a estas organizaciones, pues eso significa el crecimiento del territorio que el gobierno no puede controlar. Es decir, cede soberanía sobre el territorio y la población, situación que no debería ser aceptada por el gobierno.

Un desafío importante que no es atendido en su totalidad es el de **regularizar el estatus migratorio de aquellos que se encuentren en las fronteras** de los países buscando refugio. Como sabemos, se puede ingresar al territorio de un país en calidad de turista, residente, asilado o refugiado. Si una persona ingresa al territorio del país evitando los puntos migratorios correspondientes o si su solicitud de refugio es denegada, su estatus es irregular y puede ser sujeto de detención o retorno a su país de origen, todo lo cual atenta contra sus derechos humanos fundamentales.

Panamá intenta lidiar con este problema regularizando el estatus migratorio de migrantes y turistas que deseen reasentarse de manera temporal o a largo plazo. Dos ejemplos de estas acciones son el famoso proceso de regularización migratoria “Crisol de Razas” y el otorgamiento de residencia permanente a los refugiados en la zona de Darién<sup>131</sup>.

Así mismo, tanto Costa Rica<sup>132</sup> como Panamá procuran facilitar la inserción laboral de los refugiados a través de permisos, con el fin de que aporten a la

---

<sup>131</sup> ACNUR. *Panamá otorga la residencia permanente a refugiados de Darién*. (Julio 2016) <http://acnur.es/noticias/notas-de-prensa/729-panama-otorga-la-residencia-permanente-a-refugiados-de-darien>

<sup>132</sup> Rebeca Madrigal. *Empresas abren opciones de empleo para refugiados en Costa Rica*. (Noviembre, 2017).

creciente industria de ambos países y que consigan dinero para estabilizarse materialmente por sí mismos, otorgándoles independencia y facilidades para rehacer su vida en el nuevo país.

Un desafío que es importante superar con el fin de ayudar a las personas y su familia, es **extender la enseñanza sobre los Derechos Humanos universales y el refugio a todas las personas en la región**. Muchas personas emigran sin saber que hay todo un mecanismo internacional de protección para ellos, y muchas veces desconocerlo les impide solicitar la ayuda que necesitan en el momento en que la necesitan.

El desconocimiento también hace que no reclamen sus derechos, como por ejemplo no ser devueltos al país del que emigran o que se aprovechen de ellos personas que les prometen residencia y trabajo.

Otro desafío importante es en cuanto al **reconocimiento de la migración provocada por violencia por pandillas**. A los fenómenos migratorios en masa en la región se les ha denominado como migración por razones económicas o por reunificación familiar, entre otras denominaciones. Estas razones muchas veces no son la causa de la migración sino una consecuencia derivada.

Por ejemplo una persona porque los pandilleros lo han acosado de tal forma que ha sido acosada por los pandilleros y ha tenido que cerrar su negocio, quedándose sin su única fuente de ingreso, y en consecuencia esta persona emigra.

ACNUR<sup>133</sup> y Amnistía Internacional<sup>134</sup> constantemente publican estudios respecto a este tema, y deberían ser tomados en cuenta en el diseño de políticas públicas nacionales y regionales y programas y proyectos implementados por gobiernos y Sociedad Civil.

Una vez se reconozcan las razones verdaderas de la migración, en el caso de El Salvador, será más fácil ponerse en contacto con las familias afectadas por este fenómeno (tanto dentro como fuera del país) para asistirles, así como diseñar planes para reducir progresivamente este mal en la sociedad salvadoreña y en el Triángulo Norte de Centroamérica y detener la migración por dichas causas.

La violencia por pandillas es un fenómeno muy complejo en sí mismo, derivado de un daño crónico al tejido social realizado por una guerra civil y por las masivas migraciones de nacionales residentes con estatus irregular de Estados Unidos en las décadas de 1990 y los años 2000, quienes se encontraban en el país debido a temer por su vida o por ser perseguidos en época de guerra, o por razones económicas debido a que ningún país postguerra es un semillero de trabajos estables y formales.

En El Salvador, las migraciones fueron en primera instancia internas, sin embargo el acoso de pandillas llega a tal grado que las personas que son sujetos de represalia por una pandilla son encontrados fácilmente debido a la

---

<sup>133</sup> ACNUR. *Nota de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiado relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas* (Marzo/2010).

ACNUR. *Directrices de elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador*. <http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57c8289>

<sup>134</sup> Amnistía Internacional. *¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y El Salvador en la creciente crisis de refugiados*. (2016). <https://amnistiainternacional.org/publicaciones/253-hogar-dulce-hogar-el-papel-de-honduras-guatemala-y-el-salvador-en-la-creciente-crisis-de-refugiados.html>

extensa red que las clicas han creado dentro y fuera del país y dentro y fuera de las cárceles.

Y como antecedente a este flujo migratorio, encontramos un flujo de desplazados (en su mayoría de la zona rural) durante el período de guerra civil, a quienes el gobierno no atendió ni reconoció y que eran diferentes cuerpos represores a los actuales, quienes los acosaban en ese momento. Es así como este problema ha derivado en otro, que repercute de nuevo, como en un círculo vicioso, extendido en las migraciones de salvadoreños hacia otros países en busca de seguridad para ellos y sus familias.

Esto no quiere decir que el fenómeno de la migración deba detenerse en su totalidad, no es así, ya que es una actividad natural a la humanidad practicada desde hace siglos, sin embargo es posible notar un ciclo extendido de migraciones provocadas por la violencia llevada a niveles extremos, en los que una minoría aterroriza a una mayoría a la que intenta absorber y controlar.

Es preocupante el tema de la violencia en el Triángulo Norte de Centroamérica, pues aunque sus niveles de violencia y muertes por día no se equiparan a los de un país en guerra como Siria o Irak, el hecho de que sea un territorio pequeño y densamente poblado provoca que sus cifras sean aún más impactantes.

Las cifras indican que hay un movimiento masivo en una zona en relativa paz, lo cual es un fenómeno nunca antes visto desde los años 80s, en los cuales esta misma zona era convulsionada por guerras y conflictos. El aumento repentino de cifras fue tan notable que incluso fue observado por

las Naciones Unidas. Además, este flujo migratorio recibió el calificativo de ‘éxodo’.

“De acuerdo a los datos recopilados por la Agencia de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), 3,423 personas procedentes en su mayoría de El Salvador y de Honduras solicitaron asilo en México el año pasado. Esto supuso un aumento del 65% respecto a las cifras de 2014 y del 164% frente a las de 2013, indicó el organismo, que instó a tomar medidas urgentes para proteger, en particular, a los niños que emigran solos.

*‘La violencia a gran escala y la persecución a manos de criminales armados se han convertido, junto con la pobreza y el desempleo, en los principales causantes de los flujos de refugiados e inmigrantes’* en los citados países, dijo el portavoz del ACNUR, Adrian Edwards<sup>135</sup>.

Aun así, no es una total sorpresa, ya que la región Centroamericana, en especial la del Triángulo Norte de Centroamérica, de la cual dos de sus países – El Salvador y Honduras, se han turnado en ser los países más peligrosos del mundo por su tasa de mortalidad por violencia organizada.

El Salvador posaba desde hace años como el semillero perfecto de este tipo de estructuras. Con su institucionalidad débil, profundas desigualdades y tejido social severamente dañado. No hubo oportunidades para los jóvenes, que fueron abandonados por el gobierno y por sus padres, que migraron en busca de oportunidades para sobrevivir en el ambiente precario de El Salvador en los años 80s y 90s.

---

<sup>135</sup> Véase [Elsalvador.com](http://www.elsalvador.com). *Sin precedentes: sube cifra de salvadoreños que huyen de la violencia en Centroamérica*. (2016). <http://www.elsalvador.com/noticias/internacional/186321/sin-precedentes-sube-cifra-de-salvadorenos-que-huyen-de-la-violencia-en-centroamerica/>

Es posible ver, como se invisibiliza e ignora este fenómeno en las noticias y en el contexto internacional, pues de no ser por las ONGs y las Organizaciones Internacionales que trabajan en el tema, se sabría mucho menos del mismo y de sus repercusiones sobre la sociedad Centroamericana. El reconocimiento de este fenómeno es importante, ya que ha sido capaz de modificar patrones de migración de los ciudadanos de la región. Dejando atrás los destinos que eran la primera opción de los migrantes, optando por otros destinos no considerados como típicos.

Convertirse en refugiado no es más fácil en términos generales, aquellos que reciben el estatus de refugiado, se encuentran bajo el estatus humanitario de protección internacional, y aquellos que han migrado y permanecen en el territorio de manera ilegal, **sufren de xenofobia y discriminación hacia ellos y sus familias**, debido a prejuicios y a conductas chauvinistas fomentadas por la sociedad misma.

El principal argumento de los detractores de la inclusión de los refugiados en la sociedad, es que los refugiados llegan a quitar los trabajos y beneficios sociales, que son según ellos para los nacionales. Así mismo, hay muchos mitos alrededor de la figura del refugiado, lo que representan y prejuicios dependiendo de dónde provengan.

En este tema, ambos países y ONGs trabajan en conjunto contra el racismo y la xenofobia, organizando actividades de sensibilización tanto en la comunidad refugiada como en la población civil<sup>136</sup> para la inserción y aceptación en la sociedad a aquellos que buscan reasentarse en ese país.

---

<sup>136</sup> Véase Nacional FM. “Efectúan Jornada de Sensibilización de adolescentes refugiados en Panamá”. (30 noviembre 2016). <http://www.sertv.gob.pa/noticias-nacional-fm/item/38466-efectuan-jornada-de-sensibilizacion-de-adolescentes-refugiados-en-panama>

Desde 1958 que se firmó la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados se han observado avances en la protección y reconocimiento de los refugiados de guerra. Sin embargo, los tiempos han cambiado y la situación de protección se ha hecho más compleja y más generalizada y requiere de instrumentos jurídicos de protección acordes con los nuevos fenómenos que aparecen cada tanto en la Sociedad Internacional. La región Centroamericana es una de las más golpeadas por este fenómeno, debido al terror y amenazas que extienden las maras y pandillas contra la población civil.

Sobre todo, de no ser resuelta de manera eficaz, esta crisis tendrá sin duda alguna un alto costo humano en el futuro de la región. Podremos observar crisis humanitarias en las fronteras de los países receptores de refugiados, y crisis de deportación masivas que solamente desestabilizarán la región.

### **3.5 CONCLUSIÓN CAPITULAR**

El Salvador, Costa Rica y Panamá conociendo el incremento de salvadoreños que solicitan refugio en razón de la violencia por pandillas, , deben evaluar y actualizar la actual política migratoria de sus Estados, así como su marco legal y normativo; impulsar el desarrollo económico y social de sus países; fortalecer el combate a las organizaciones criminales dedicadas al tráfico ilícito de migrantes; es decir deben adecuar la política migratoria bajo los principios de responsabilidad compartida y de respeto a los derechos humanos, fortaleciendo el orden y la seguridad en las fronteras, atendiendo al desarrollo regional fronterizo y a su vez fortalecer la cooperación entre ellos.

La política migratoria común sobre refugiados, entre El Salvador, Costa Rica y Panamá debe incluir y trabajar primordialmente en oportunidades laborales a los refugiados, desde la perspectiva que el trabajo es un dinamizador íntegro del desarrollo. Tras el alto número de mujeres en busca de refugio deberá contar con un enfoque de género; además reforzar la gobernanza sobre la migración de conformidad con el derecho internacional; trabajar en eliminar la discriminación y promover la igualdad de oportunidades y trato a los refugiados; deberá asimismo incluir directrices para la defensa de los derechos de los niñas y niñas refugiados y el derecho a la libre circulación, todo ello a través del diálogo y cooperación internacional en la búsqueda hacia la inserción del derecho internacional de los refugiados en sus legislaciones nacionales.

Las instituciones internacionales encargadas específicamente de la protección de las personas refugiadas, como el ACNUR, deben dirigir sus lineamientos de forma que los gobiernos se vean comprometidos en asumir la responsabilidad que adquieran y que en ese sentido les compete. Esto requiere que las políticas generadas para abordar el problema deban ser integrales, tomando en consideración los elementos establecidos en la Convención de 1951 y su Protocolo, sin olvidar que tanto los instrumentos generales del DIR como los subsidiarios, obligan a los Estados a garantizar tanto la vida como la seguridad e integridad de los solicitantes de refugio en general, y particularmente de aquellos que se han visto obligados a desplazarse forzosamente, por lo cual es necesario tomar cartas en el asunto, iniciando medidas eficaces e integrales para brindarles protección.

Se establecen los siguientes desafíos que El Salvador, Costa Rica y Panamá, deberán superar de forma legal y en la práctica, en camino hacia una política común en pro de los refugiados que emigran por la violencia

provocada por pandillas desde El Salvador: El primer desafío, y el más general, es el acto mismo de homogeneizar y alinear a El Salvador, Costa Rica y Panamá en este tema, ello requerirá la homogenización de procesos de solicitud de refugio, y la mejora del proceso de atención y seguridad a los solicitantes de refugio.

Otro desafío a superar es la poca o nula ayuda que ofrece El Salvador a los desplazados por las pandillas, ello requiere que la temática no solo se aborde desde la perspectiva de la legalidad del concepto de refugiado, sino de humanizar esta perspectiva. Aunado a lo anterior, se debe trabajar en profundizar y extender la enseñanza sobre Derechos Humanos Universales y Refugio, pero sobre todo deben superarse los obstáculos para otorgar el estatus de refugiado a personas que emigran por violencia provocada por pandillas para salvaguardar sus vidas.

## CONCLUSIONES GENERALES

El Salvador, como el resto de países del istmo centroamericano, y con especial énfasis en el TNCA, se enfrentan a la problemática de la violencia social, razón por la cual durante los últimos años ha incrementado la cantidad de solicitudes de refugio en países como Costa Rica y Panamá. En ese sentido, los gobernantes de estos países, a lo largo de la historia, no han sido capaces de consolidar una verdadera política entre sus Estados, que hubiese sido lo ideal, para contrarrestar y resolver esta problemática en el devenir de los años.

El Sistema Universal de Protección de los Derechos Humanos no reconoce el Refugio a personas por causa de violencia social, únicamente por persecución comprobada y que atente contra el derecho a la vida. Es por ello que la concesión del estatus de refugiado para las personas que cumpliendo con los requisitos establecidos en la Convención de Ginebra de 1951 y la Declaración de Cartagena sobre Refugiados de 1984, no solo resulta un tema de importancia para quienes solicitan acogerse bajo esa forma de protección internacional, sino que también debe ser considerado por las autoridades de los países que sirven como territorio de acogida para la eliminación de problemas jurídicos, que pudieren surgir, en torno a permitir la acogida de salvadoreños que emigran por violencia provocada por pandillas. No obstante, para ello deben trabajarse políticas conjuntas que les permitan abordar la situación de forma que se garantice el cumplimiento de los Derechos Humanos de estas personas.

El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos, actúa como fiscalizador de la legislación interna en materia de protección de refugiados y solicitantes de refugio, de todos los países miembros de la OEA como son El Salvador, Costa Rica y Panamá, por ello se vuelve esencial que

los gobiernos, fortalezcan sus instituciones en materia de protección a los solicitantes de refugio, esto, mediante políticas orientadas a alcanzar ese fin. Para lograrlo, debe existir la voluntad política y esfuerzo conjunto por parte de los principales encargados de garantizar la vida y la integridad personal de todos sus ciudadanos. Esos esfuerzos deben ser coordinados, de forma que se cumpla lo establecido en los convenios internacionales, actuando de conformidad con el Derecho Internacional en favor de la protección de los Derechos Humanos, solidaridad y oportunidades laborales a los refugiados al momento de la formulación de sus políticas públicas, para que estas sean integrales, inclusivas y homogeneizadas.

Se establece que el Derecho del refugio es materia del Derecho Internacional Humanitario, existe un paralelismo conceptual entre el derecho internacional de los refugiados y el Derecho Internacional Humanitario. Ambos surgen de la necesidad de prestar protección a las personas que están en el territorio de un Estado del que no son nacionales. Por lo demás, en cada uno de esos derechos se asigna a una Institución el cometido de prestar protección y asistencia a las personas que competen a su ámbito de aplicación. Cada vez más, los refugiados y otros grupos de personas se ven obligados a desplazarse a raíz de conflictos internos, violencia social o de disturbios civiles. Sin embargo, la relación existente entre ambas ramas del derecho internacional y la capacidad del derecho internacional humanitario sirve para completar, fortalecer y favorecer el desarrollo o la interpretación del derecho de los refugiados.

Se define la relación intrínseca entre refugio y reasentamiento, definiendo este último como la transferencia o reubicación de un refugiado del país donde ha buscado ser protegida a un tercer país que haya accedido a admitirle como refugiado. Es así, un mecanismo compartido para el reparto de la carga y de la responsabilidad internacional. Su objetivo es proveer

protección a refugiados cuya vida, libertad, seguridad, salud y otros derechos humanos fundamentales están en riesgo en el país que los ha asilado por lo que necesitan ser reubicados en un tercer país, además se concluye que el reasentamiento no puede ni debe servir como sustituto de la protección eficaz en el país de primer refugio.

Se instituye la diferencia y relación de los términos asilo y refugio, ambos conceptos pertenecen tanto al Derecho Internacional Público debido a que en la práctica se utilizan entre las relaciones de los Estados, en sus competencias propias y relaciones mutuas, sobre la base de ciertos valores comunes, para garantizar cooperación internacional, mediante normas nacidas de fuentes internacionales específicas en la materia, y al Derecho Internacional Privado, ya que también en la práctica de sus usos, surgen los conflictos de competencia internacionales, los conflictos de leyes internacionales en la materia de refugio y asilo, la cooperación procesal y para determinar la condición jurídica de los refugiados y asilados.

La palabra refugiado se refiere a la persona que busca albergue en un país que no es el suyo debido al miedo a ser perseguida por cuestiones religiosas, a la guerra, la raza o la nacionalidad También hay otras razones por las cuales algunas personas entran a un país que no es el propio en busca de refugio, por ejemplo, podría ser a causa de desastres naturales y a la violencia que amenaza su integridad física en sus países de origen como la violencia social, entendida en sentido amplio e incluyendo la violencia de género, éxodos, desplazamientos forzados, violencia intrafamiliar, discriminación racial, xenofobia, entre otros. Por otra parte, el término asilado se refiere a una persona que no puede regresar a su país de origen por miedo a ser perseguida; pero en este caso dicha persona tuvo que haber solicitado asilo en el país en el cual se encuentra y que no es el suyo.

Finalmente se concluye, que el refugio es una especie de asilo pero de excepcional carácter humanitario, los refugiados están condicionados a esa situación, mientras que a un asilado se le otorga por concesión tal derecho. Otra diferencia mínima surge tras la costumbre del uso del término jurídico asilo en la jurisprudencia estadounidense al usar el término de igual forma que el de refugio. Por otro lado es en la costumbre jurídica latinoamericana donde si existe una clara distinción entre asilo y refugio haciendo contraste con las características de cada concepto, ya mencionadas.

## RECOMENDACIONES

A lo largo del presente trabajo de graduación hemos explicado la compleja interconexión entre las migraciones y la acción de la violencia organizada sobre el mismo, sobre todo en contextos como el Centroamericano, región de disparidades en cuanto al avance económico y social de algunos países y el atraso en éstas áreas de otros países, conformando una región desigual con múltiples sociedades desiguales dentro de la misma.

El Salvador se encuentra en una posición en la cual no parece avanzar sino retroceder en temas económicos y sociales, consumido por el despotismo y la corrupción, es ya obvio que con el fin de iniciar un verdadero cambio, la respuesta está en un cambio cultural y del imaginario colectivo que de partido político. Costa Rica y Panamá, por otro lado, se muestran como los países que repuntan en estos temas. Es por esto que no parecen querer involucrarse demasiado con sus pares de la región.

Sin embargo, es imperativa una búsqueda de soluciones regional, ya que hay más actores involucrados que solo El Salvador o solo el Triángulo Norte de Centroamérica. Es necesario el inicio de un diálogo regional en busca de una solución conjunta y duradera a este fenómeno que podría comenzar una crisis humanitaria de no ser resuelto a tiempo.

Así mismo, es un problema que afecta al tejido social fundamental de las sociedades Centroamericanas y aun así, sufren discriminación y xenofobia de sus pares en el extranjero. Es importante trabajar en la empatía y la aceptación a aquellos que deciden reasentarse en Costa Rica y Panamá. Es inaceptable que teniendo lazos históricos muy profundos, los Centroamericanos se refieran a sus pares de forma peyorativa o con odio.

La característica que casi parece inmutable a los Centroamericanos es la burocracia, otro reto a vencer en busca del establecimiento de procesos migratorios que ayuden a los salvadoreños en los países de reasentamiento en busca de la regularización del estatus migratorio de nuestros nacionales en suelo extranjero.

La acción principal consiste, en que se debe de realizar un trabajo conjunto entre los gobiernos para planear actividades que permitan dar alternativas a las personas refugiadas, por ello será necesario que las organizaciones civiles y los gobiernos trabajen con ACNUR.

En esta misma línea, es necesario buscar mejorar las condiciones para los refugiados y solicitantes de refugio en los países receptores, tanto en cuanto a procedimiento como apoyo material. No solo es humanitario de su parte, sino también se supera el carácter burocrático de la solicitud de refugio.

Recomendamos fortalecer el trabajo en conjunto con las organizaciones internacionales y de la sociedad civil, dedicadas a este tema, pues su aporte sigue siendo importante y, a veces, hasta legitimador para este tipo de causas en esta parte del mundo.

Lo anterior descrito tendrá como fin la construcción de una política pública conjunta en temas migratorios y de seguridad, aplicable a los tres países y replicable en la región Centroamericana. El fin de esta política será la de apoyar a los refugiados y solicitantes de refugio en su búsqueda de seguridad para ellos y sus familias, apoyarlos legal, migratoria y materialmente y responder con un enfoque de Derechos Humanos a un fenómeno que no es normal en cuanto a migraciones se refiere.

## FUENTES DE INFORMACIÓN

### BIBLIOGRAFÍA

- Cortés Rincón, Berenice. El proceso de paz de Nicaragua, efectos políticos y consecuencias sociales del conflicto armado. Universidad Católica de Colombia. Bogotá. 2014.
- ERIC, IDESO, IDIES, IUDOP. Editado por Carolina Córdova. Maras y pandillas en Centroamérica. Volumen I. 1º edición. UCA Editores. El Salvador. 2004. ISBN 978-99923-34-84-3 (v.2)
- Feller, Erika; Turk, Volker; Nicholson, Frances. Protección de los refugiados en el Derecho Internacional. Consultas globales de ACNUR sobre Protección Internacional. Icaria Editorial S.A. junio de 2010
- Nahimas, Sandra. El Derecho Internacional de los Refugiados. Pontificia Universidad Católica del Perú. Instituto de Estudios Internacionales. Fondo Editorial. Noviembre 2001.

### LIBROS ELECTRÓNICOS

- ACNUR. La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 Puntos en acción. Febrero de 2011.  
[http://www.acnur.es/PDF/7526\\_20120511131557.pdf](http://www.acnur.es/PDF/7526_20120511131557.pdf)
- ACNUR. Directrices de Elegibilidad para la evaluación de las necesidades de protección internacional de los solicitantes de asilo procedentes de El Salvador. Marzo de 2016. HCR/EG/SLV/16/01.  
<http://www.refworld.org/cgi-bin/texis/vtx/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=57c8289d4>

- ACNUR, División de Protección Internacional. Manual de Reasentamiento del ACNUR”, Ginebra. Edición revisada de Julio 2011. <http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/manual-de-reasentamiento-del-acnur/>
- ACNUR, División de Protección Internacional. Notas de orientación sobre las solicitudes de la condición de refugiados relacionadas con las víctimas de pandillas organizadas. Ginebra. Marzo de 2010. <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documentos/BDL/2010/7786>
- Amnistía Internacional. ¿Hogar dulce hogar? El papel de Honduras, Guatemala y El Salvador en la creciente crisis de refugiados. (2016). <http://amnistiainternacional.org/publicaciones/253-hogar-dulce-hogar-el-papel-de-honduras-guatemala-y-el-salvador-en-la-creciente-crisis-de-refugiados.html>
- Comisión Europea. Glosario 2.0 sobre Migración y Asilo: Un instrumento para una mayor comparabilidad. Enero de 2012, Segunda edición. Luxemburgo: Oficina de Publicaciones de la Unión Europea, ISBN: 978-92-79-21387-8 doi: 10.2837/76123. Unión Europea. [http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/glosario/EMN\\_Glossary\\_ES\\_Version.pdf](http://extranjeros.empleo.gob.es/es/redeuropeamigracion/glosario/EMN_Glossary_ES_Version.pdf)
- Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, ACNUR, Asociación de Consultores y Asesores Internacionales (ACAI). ¿Cómo solicitar la condición de refugiado en Costa Rica? <http://www.acnur.org/fileadmin/scripts/doc.php?file=fileadmin/Documen>

tos/RefugiadosAmericas/Costa\_Rica/Como\_solicitar\_la\_condicion\_de  
\_refugiado\_en\_Costa\_Rica

- Franco, Leonardo; ACNUR. El asilo y la protección internacional de los refugiados en américa latina: Análisis crítico del dualismo “asilo-refugio” a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. 1º Edición. Costa Rica. (EDITORAMA, ISBN 9977-88-095-6, 2004). <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2012/8945.pdf>
- Murillo González, Juan Carlos. El derecho de asilo y la protección de refugiados en el continente americano: contribuciones y desarrollos regionales. Organización de Estados Americanos (OEA). <http://www.oas.org/dil/esp/19%20-%20murillo%201.dm.mr.417-438.pdf>
- Trimarco, Virginia. Refugiados y desplazados en América Latina y los mecanismos para su protección. Universidad Autónoma de México (UNAM). <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/4/1998/11.pdf>

## TESIS

- Campos Sánchez, Cledy Emirsa. “Génesis, desarrollo y efectos de las pandillas juveniles en El Salvador. Relación con las políticas de seguridad nacional y regional, junio de 2009- junio de 2012”. Perspectivas. San Salvador. (Septiembre de 2012). <http://ri.ues.edu.sv/2706/1/G%C3%A9nesis%2C%20desarrollo%20y%20efectos%20de%20las%20pandillas%20juveniles%20en%20El%20Salvador.%20Relaci%C3%B3n%20con%20las%20pol%C3%ADticas%2>

0de%20seguridad%20nacional%20y%20regional%2C%20junio%20de%202009-junio%20de%202012.%20Perspectivas.pdf

- Iduñate Gutiérrez, Frida Alicia. “La no pérdida de la nacionalidad mexicana”. Universidad de las Américas. Puebla, México. (26 de agosto de 2003).  
[http://catarina.udlap.mx/u\\_dl\\_a/tales/documentos/ledi/idunate\\_g\\_fa/capitulo1.pdf](http://catarina.udlap.mx/u_dl_a/tales/documentos/ledi/idunate_g_fa/capitulo1.pdf)

## **LEGISLACIONES Y RESOLUCIONES ELECTRÓNICAS**

- Acuerdo de Esquipulas II. Procedimiento para establecer la paz firme y duradera en Centroamérica. Guatemala, 7 de agosto de 1987.  
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2004/2530.pdf>
- Asamblea General de Naciones Unidas. AG/RES. 951 (XVIII-0/88). Los Refugiados Centroamericanos y los Esfuerzos Regionales para la Solución de sus problemas. (19 de noviembre de 1988).  
<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0180.pdf?view1>
- Asamblea Legislativa de la República de El Salvador. Decreto Legislativo N°305. Ley para el Combate de las Actividades Delincuenciales de Grupos o Asociaciones Ilícitas Especiales. (2 de abril de 2004).  
[https://www.oas.org/dil/esp/Ley\\_para\\_el\\_combate\\_de\\_las-actividades\\_delincuenciales\\_de\\_grupos\\_o\\_asociaciones\\_ilicitas\\_especiales\\_El\\_Salvador.pdf](https://www.oas.org/dil/esp/Ley_para_el_combate_de_las-actividades_delincuenciales_de_grupos_o_asociaciones_ilicitas_especiales_El_Salvador.pdf)

- Asamblea Legislativa de El Salvador, Centro de Documentación Legislativa. Ley Especial Contra Actos De Terrorismo (LECAT). Diario Oficial N°193. Tomo N°373. (17 de octubre de 2006).  
<http://www.asamblea.gob.sv/eparlamento/indice-legislativo/buscador-de-documentos-legislativos/ley-especial-contra-actos-de-terrorismo>
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. 52-2003/56-2003/57-2003. (1º de abril de 2004).  
<http://www.jurisprudencia.gob.sv/DocumentosBoveda/D/1/2000-2009/2004/04/202E.PDF>
- Sala de lo Constitucional de la Corte Suprema de Justicia. Sentencia de las quince horas y veintidós minutos del día veinticuatro de agosto de dos mil quince 244-2015. (24 de agosto de 2015).  
[http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/AGO\\_15/COMUNICADO S/42.%20Comunicado%2024-VIII-2015%20terrorismo.pdf](http://www.csj.gob.sv/Comunicaciones/2015/AGO_15/COMUNICADO%20S/42.%20Comunicado%2024-VIII-2015%20terrorismo.pdf)

## **PÁGINAS WEB**

- ACNUR. ¿Qué hace? – Protección.  
<http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/>
- ACNUR, “Reasentamiento”  
<http://www.acnur.org/que-hace/soluciones-duraderas/reasentamiento/>
- ACNUR. ¿‘Refugiado’ o ‘migrante’? ACNUR insta a usar el término correcto. <http://www.acnur.org/noticias/noticia/refugiado-o-migrante-acnur-insta-a-usar-el-termino-correcto/>
- ACNUR. Protección.  
<http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/>
- Agencia de las Naciones Unidas para los Refugiados: Historia del ACNUR

<http://www.acnur.org/el-acnur/historia-del-acnur/>

- Grupo Banco Mundial. Costa Rica.  
<http://www.bancomundial.org/es/country/costarica>
- Ortiz Monasterio, Luis. Refugiados guatemaltecos en México: un final feliz. Departamento de Derecho Internacional de la Organización de Estados Americanos.  
<http://www.oas.org/juridico/spanish/ortiz.html>
- Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). El Salvador en Breve.  
[http://www.sv.undp.org/content/el\\_salvador/es/home/countryinfo/](http://www.sv.undp.org/content/el_salvador/es/home/countryinfo/)
- Mesa de Sociedad Civil contra el Desplazamiento Forzado por Violencia y Crimen Organizado en El Salvador. Informe de Situación de desplazamiento forzado por Violencia generalizada en El Salvador 2015. (2014).  
<http://www.movilidadhumana.com/wp-content/uploads/2016/03/Informe-sobre-Situaci%C3%B3n-de-Desplazamiento-Forzado-en-El-Salvador.pdf>
- Secretaría General de la Organización de Estados Americanos, Departamento de Seguridad Pública. Definición y categorización de pandillas. Washington D.C. (Junio de 2007).  
<https://www.oas.org/dsp/documentos/pandillas/informe.definicion.pandillas.pdf>
- Jaeger, Gilbert. On the History of the International Protection of Refugees. Biblioteca Digital Mundial. International Review of the Red Cross (Revue Internationale de la Croix-Rouge), vol. 83, N°843 (September 2001).  
<https://www.wdl.org/es/item/11580/>

## ARTÍCULOS DE PERIÓDICO

- Aguilar Villamariona, Jeannette. Los efectos contraproducentes de los Planes Mano Dura. . Quórum: revista de pensamiento iberoamericano, número 16. (Universidad de Alcalá, Centro de Iniciativas de Cooperación. 2006)  
[http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos\\_aguilar\\_QUORUM\\_2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y](http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/7848/efectos_aguilar_QUORUM_2006.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Castillo, Heidi. Nuevo éxodo de familias amenazadas en Izalco. Diario La Página. (23 de septiembre de 2010).  
<http://www.lapagina.com.sv/nacionales/121766/2016/09/23/Nuevo-exodo-de-familias-amenazadas-en-Izalco>
- González Olivares, Xenia. Estado debe reconocer crisis por desplazamientos forzados. El Diario de Hoy. (31 de octubre de 2015).  
<http://www.elsalvador.com/noticias/nacional/169460/estado-debe-reconocer-crisis-por-desplazamientos-forzados/>

**ANEXO 1**  
**UBICACIÓN GEOGRÁFICA DE CENTROAMÉRICA EN EL CONTINENTE**  
**AMERICANO**



**ANEXO 2**  
**MAPA GEOGRÁFICO DE CENTROAMERICA**



# 1,500 salvadoreños buscan refugio en Costa Rica en 2017

● Cifras de personas que huyeron de las pandillas a ese país, se duplicaron en últimos 2 años.

Alexander Torres  
nacional@eldiariodehoy.com

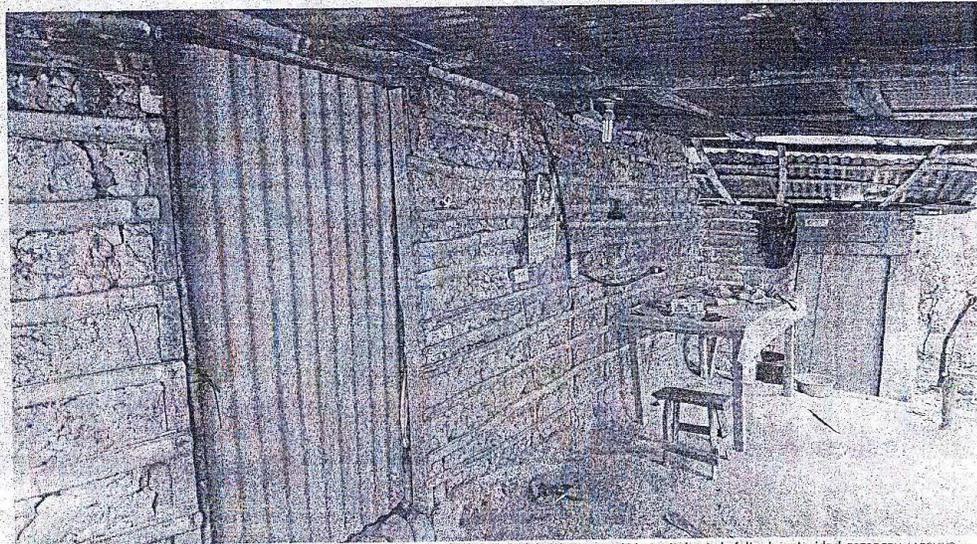
“Esperanza” es una de las 112 personas de origen salvadoreño que solicitaron asilo humanitario en 2013 en Costa Rica. Desde ese año a la fecha las solicitudes de refugio de cuscatlecos en ese país se elevaron de manera exponencial: en 2017 han sido 1,500 personas las que acudieron en busca de auxilio.

Por lo menos “unos 1500 salvadoreños solicitaron asilo refugio, tras huir de grupos de pandillas que los acosaban o les amenazaron de muerte en su país”, detalla un reportaje publicado recientemente por el periódico La Nación.

Según datos de la oficina de la dirección de Migración y Extranjería de Costa Rica y recopilados por ese diario, las solicitudes de refugio pasaron de 0 a 210 en solo tres años (2010-2013), entantorn el último año, los datos dan cuenta que las solicitudes de asilo rondan las 600 por mes, donde se incluye a ciudadanos de diversas nacionalidades. Y entre ellas hay un patrón recurrente que es mayoría: personas que huyen del Triángulo Norte: Guatemala, Honduras y El Salvador - precisamente donde las pandillas y grupos de crimen organizado mantienen en zozobra a comunidades enteras y son responsables de buena cantidad de homicidios, extorsiones, tráfico de drogas y trata de personas, entre otros delitos.

Entre los salvadoreños que ahora viven en Costa Rica, hay motoristas que huyeron a ese país para escapar de ataques de pandilleros de la mara Salvatrucha.

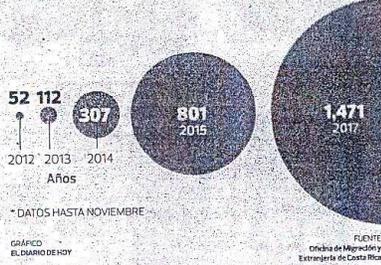
Según la Procuraduría para la Defensa de los Derechos Humanos (PDDH) de El Salvador, esa misma pandilla es responsable del 27 % de los desplazamientos forzados al interior del país, y 83 % de ca-



Vendicarios fantasmas se están volviendo más comunes en la zona rural, y también en varias colonias de la capital ante la falta de autoridad. FOTOS EDH / ARCHIVO

## Salvadoreños que solicitaron refugio en Costa Rica

Según autoridades de Costa Rica, las solicitudes de refugio de salvadoreños representan el 55% de todas las que tramitan.



Los asesinatos de personas trabajadoras también son causa de que familias huyan de sus comunidades de origen.

sos registrados por esa institución entre 2016 y 2017 fueron motivados por maras en general.

Son desplazamientos forzados que el Estado salvadoreño

se niega a reconocer y con ello vuelve más vulnerable a las víctimas ante la carencia de leyes, proyectos y programas que puedan darles soporte en su mismo país.

Los salvadoreños que huyeron a suelo tico habían sido víctimas de amenazas, extorsión, acoso, de la muerte de un familiar o escaparon de ser reclutados por pandilleros en

sus sitios de residencia en El Salvador.

Son las mismas causas que han provocado de 458 personas que conforman 138 familias huyeran de sus sitios de

origen al interior de El Salvador para salvaguardar su integridad física, según ha denunciado la PDDH. San Salvador, La Libertad, Chalatenango y Usulután, están entre los departamentos que más expulsiones de familias registran.

Según la Procuraduría, el éxodo sigue trascendiendo fronteras, como lo planteó en ACNUR hace dos años; al registrar solicitudes de asilo en Costa Rica, Nicaragua y Panamá, pero además en países europeos como Noruega, Finlandia, Portugal y Francia.

### El éxodo creciente

Y es que el fenómeno de las personas que buscan asilo ha ido en crecimiento en Costa Rica centroamericano, ya que en 2017, tramitaron 1,167 solicitudes de ciudadanos de diversos países y un año des-



Publicación de 2013, cuando 112 salvadoreños solicitaron asilo humanitario en Costa Rica. Este año son 1.500. FOTO EDH

►► VIENE DE LA PÁGINA 42

pués la cantidad se disparó hasta 2.233.

Los salvadoreños de manera similar han ido aumentando sus peticiones de amparo humanitario, pasaron de los 112 casos de 2013 a más de 800 en 2015, y dos años después ya rondan los 1,500 solicitudes (ver gráficos).

Ese flujo migratorio derivado de la violencia de pandillas y crimen organizado, ha obligado a Costa Rica a abordar el tema con pinzas.

En julio de 2016, el Gobierno costarricense suscribió convenios con oficinas de Naciones Unidas que velan por los refugiados, para servir como un país de "tránsito" para personas que huyen sobre todo de la violencia generada por pandilleros y narcotraficantes desde el Triángulo Norte. La idea es que luego, terceros países les den refugio a esas personas, tras completar trámites y aplicaciones y realizar las indagaciones necesarias de los aspirantes.

Ese convenio fue firmado con ACNUR (Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados) y con la OIM (Organización Internacional para las Migraciones), quienes gestionan traslados de refugiados a terceros países.

Aunque hay denuncias de algunas víctimas de que esas oficinas se limitan a "registrar nombres y números de personas que huyen", pero que solo la gestión y atrevimiento pro-

pio de los afectados ha logrado que los países receptores les den acogida, acorde a tratados internacionales que amparan a quienes huyen de la violencia en sus países.

Para el caso, una salvadoreña que fue atacada por pandilleros huyó de un municipio de La Libertad, hace un par de años, se marchó sin más que un par de mudadas, y con sus propios recursos. Se fue a Costa Rica y luego, al no encontrar apoyo en Ong ni en organismos internacionales, optó por solicitar préstamos a familias en un país de Europa, al que finalmente llegó por sus propios medios y valentía. Ahora está protegida y su familia, a salvo.

Este año, según la directora general de Migración costarricense, Gladys Jiménez se ha revertido la tendencia que vivieron años atrás cuando los ciudadanos procedentes de Colombia eran los que encabezaban las peticiones de refugio humanitario.

Ahora, el 46 por ciento de las solicitudes de asilo procesadas corresponden a ciudadanos salvadoreños, el 39 por ciento son colombianos y 11 por ciento de venezolanos.

Jiménez le dijo al diario La Nación lo mismo que ha reclamado la PDDH en El Salvador al gobierno de Sánchez Cerén: que esas personas que solicitan asilo en Costa Rica o en otros países no están siendo protegidas por el Estado de sus respectivos países de la delincuencia organizada.

### Tendencia de solicitudes de asilo en Costa Rica

La cantidad de personas que solicitan refugio se han multiplicado en este país centroamericano.

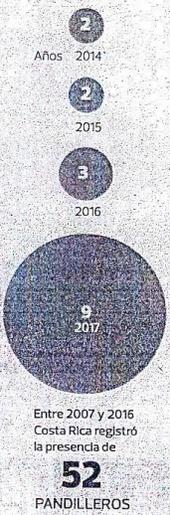


\* ENTRE ENERO - ABRIL

GRÁFICO EL DIARIO DE HOY FUENTE Oficina de Migración y Extranjería de Costa Rica

### Mareros expulsados desde Costa Rica

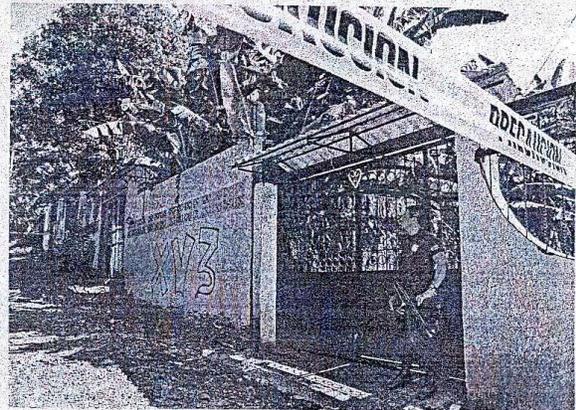
Costa Rica mantiene una férrea lucha para evitar que mareros salvadoreños ingresen a ese país.



Entre 2007 y 2016 Costa Rica registró la presencia de

**52** PANDILLEROS

GRÁFICO EL DIARIO DE HOY FUENTE Pabellón de Migración



Las pandillas usan la amenaza y amedrentamiento para expulsar a gente trabajadora.

## Costa Rica mantiene cero tolerancia contra pandilleros de la MS

Según autoridades de ese país, la pandilla MS pretende incursionar en el mercado del narcotráfico, por lo cual hay una alerta constante para detenerlos y expulsarlos.

Propuestos a acabar de manera expedita con la amenaza de que pandilleros de la Mara Salvatrucha se puedan alojar en su territorio, en los últimos cuatro años, la Policía y autoridades migratorias de Costa Rica han expulsado a por lo menos 16 miembros de esa agrupación terrorista, varios de los cuales tienen antecedentes criminales.

Los casos más recientes fueron reportados en octubre, con la detención de un marero de la MS en la provincia de Liberia y a principios de estos meses, Migración capturó en el distrito de Guanacaste a un pandillero de apellido Orantes, salvadoreño de 36 años, que, según las autoridades de ese país, tiene antecedentes criminales.

Las autoridades costarricenses informaron que el sujeto de apellido Rivas, capturado en Liberia, está tatuado con las letras "MS" en su espalda y pecho.

La Dirección General de Migración y Extranjería determinó que Rivas ingresó por un puesto fronterizo no autorizado, dado que en 2014 el salvadoreño había sido deportado. Según los registros policia-

les ticos, desde 2007 hasta 2016 han registrado a 52 pandilleros salvadoreños que fueron capturados y a quienes se procedió a deportar.

Hay otros casos de 4 exintegrantes de pandillas que estarían residiendo en ese país, pero, según le dijo la Policía al diario crhoy.com, están controlados y no estarían vinculados con bandas criminales o hechos delictivos.

En su afán por blindar sus fronteras ante la amenaza de las pandillas, las autoridades de Migración y Extranjería y el Ministerio de Seguridad confirmaron en julio de este año que disponen de software policial valorado en \$11 millones. Es un sistema que compra pasaportes y en tiempo real da acceso a las bases de datos de cuerpos internacionales como Interpol, FBI y la DEA. La plataforma se llama Afis y detecta los documentos que no son oficiales.

De esa manera se han propuesto cerrar espacios al ingreso de mareros y sobre todo a quienes tienen cuentas con la ley en sus países de origen.

La Policía Profesional de Migración, que ha sido encargada de frenar a esos delincuen-

tes salvadoreños, realiza actividades preventivas que desestimulen la violencia y la criminalidad en materia migratoria.

Lo que alerta a las autoridades de este país centroamericano es que el parasitismo de los pandilleros los hace vivir de las extorsiones, de amenazas, asesinato y violar. Hay grupos entre las maras que también están vinculados con el tráfico de armas y de drogas.

Se estima que en el llamado Triángulo Norte -Guatemala, El Salvador y Honduras- hay más de 120,000 mareros, aunque las cifras podrían llegar a los 180,000, de acuerdo con estimaciones de ONG.

Las pandillas son las responsables de la mayor cantidad de muertes en estos países, así como de extorsiones, secuestros y tráfico de drogas.

Algunas de las razones por las que los pandilleros de la Salvatrucha intentan ingresar a Costa Rica es por su apuesta por vincularse al tráfico de droga, el cual tiene recurrencia sobre todo en la región del Caribe. La otra es por la expansión que han ido logrando a "base de plomo" y que les ha permitido crecer hacia el crimen organizado en la región. De ahí que los ticos están decididos a cerrarles las puertas con todas sus armas.