



NOTA DE ESTUDIO

GRUPO EXPERTO EN FACILITACIÓN (FALP)

DECIMOTERCERA REUNIÓN

Montreal, 26 de febrero al 1 de marzo de 2024

Cuestión 2 : Novedades recientes en materia de facilitación en las Naciones Unidas y en otras organizaciones internacionales

DOCUMENTOS DE VIAJE DE LECTURA MECÁNICA PARA PERSONAS REFUGIADAS Y PERSONAS APÁTRIDAS

(Nota presentada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR))

RESUMEN

En esta nota se describe la situación del acceso de las personas refugiadas y las personas apátridas a un documento de viaje y se presenta información actualizada sobre el trabajo que se está realizando para promover la inclusión. En la nota se reconoce la importancia de los documentos de viaje de la Convención, relacionados con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas¹ de 1954 y, al mismo tiempo, se destaca la necesidad de que las personas refugiadas y las personas apátridas que se encuentren legalmente en países que no son parte en las convenciones mencionadas, también tengan acceso a un documento de viaje. Al crear conciencia sobre esta cuestión, se busca trabajar en colaboración con los Estados de la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y otras partes pertinentes para llenar los vacíos y aumentar el cumplimiento en materia de documentos de viaje de lectura mecánica para personas refugiadas y personas apátridas.

Medidas propuestas al FALP:

Se invita al FALP a considerar la información contenida en esta nota y a pronunciarse sobre las recomendaciones propuestas para promover la inclusión y el cumplimiento de los Estados de la OACI en materia de documentos de viaje para personas refugiadas y personas apátridas.

¹ La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el Protocolo de 1967, y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 se encuentran en el sitio <https://treaties.un.org>, accediendo a *Depositary, The status of treaties, Chapter V on Refugees and Stateless Persons*.

1. INTRODUCCIÓN

1.1 La situación de las personas refugiadas y las personas apátridas plantea problemas específicos que afectan su acceso y uso de un pasaporte nacional. A diferencia de una persona extranjera ordinaria, una persona refugiada carece de la protección jurídica del país de su nacionalidad y, con frecuencia, no pueden tener acceso a un pasaporte nacional o utilizarlo de manera segura para viajar. Una persona apátrida no es reconocida como ciudadana por ningún país, lo cual puede impedir o complicar el acceso a un pasaporte nacional. Dada la situación única de las personas refugiadas y las personas apátridas, es necesario que tengan acceso seguro a un documento de viaje en el país en donde se encuentran legalmente. Desafortunadamente las personas refugiadas con frecuencia enfrentan procesos prolongados en su país de asilo, sin posibilidad de regresar a su país de origen y sin soluciones duraderas previsibles en su país de acogida. Deben reconstruir sus vidas y buscar oportunidades en donde las haya. Las situaciones de apatridia pueden también prolongarse, sin tener acceso inmediato a una nacionalidad.

1.2 El acceso a documentos de viaje es un derecho específico de las personas refugiadas y de las personas apátridas en virtud de la Convención de 1951 sobre los refugiados y de la Convención de 1954 sobre los apátridas y, junto con el acceso a los visados de entrada, salida y tránsito, así como procedimientos de salida simplificados, pueden aprovechar de manera segura las oportunidades de trabajo y estudio, y reunirse con sus familiares en otros países. También es clave tener la posibilidad de renovar sus documentos de viaje desde el exterior y que las personas refugiadas puedan regresar a su país de asilo, o que las personas apátridas regresen a su país de residencia. A su vez, esto reduce los movimientos irregulares, aumenta la autosuficiencia, previene la devolución, reduce los riesgos de explotación y de trata de seres humanos y salvaguarda la protección de las personas refugiadas y las apátridas.

1.3 La historia de los documentos de viaje para refugiados se remonta a 1922, cuando se redactaron los primeros instrumentos internacionales centrados en los certificados de identidad que los refugiados podían utilizar para viajar. Estos certificados llegaron a conocerse como pasaporte Nansen, que ayudó a las personas refugiadas a reunirse con su familia y a alcanzar destinos seguros después de la Primera Guerra Mundial. Con la firma del Convenio sobre Aviación Civil Internacional y el final de la Segunda Guerra Mundial, el gran número de personas refugiadas en toda Europa hizo necesaria la adopción de un documento de viaje más formalizado a través del Acuerdo de Londres de 1946 y, posteriormente, del artículo 28 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Desde el pasaporte Nansen inicial de una sola página, los documentos de viaje para las personas refugiadas y apátridas han evolucionado para adaptarse al contexto actual y a las normas mundiales.

1.4 Actualmente la Guía para la emisión de documentos de viaje de la Convención de lectura mecánica (MRCTD)², preparada conjuntamente por la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), junto con el Anexo 9 — *Facilitación* y el Doc 9303, *Documentos de viaje de lectura mecánica*, proporcionan a los Estados instrucciones claras para la expedición de documentos de viaje de la Convención. Desde la actualización de 2019 sobre el cumplimiento³, solo 78 países (o el 40 % de los Estados contratantes de la

² Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Guía para la emisión de documentos de viaje de la Convención de lectura mecánica para refugiados y personas apátridas, publicada conjuntamente por ACNUR y la OACI*, febrero de 2017, disponible en: <https://www.refworld.org/docid/52b166a34.html> [consultado el 4 de enero de 2024]

³ La *Compliance Update: Machine-Readable Convention Travel Documents for Refugees and Stateless Persons*, de 2010 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), está disponible en el sitio <https://www.refworld.org/docid/5db852854.html> [consultado el 4 de enero de 2024]

OACI) están proporcionando MRCTD a las personas refugiadas y 32 Estados (o el 16,5 % de los Estados contratantes de la OACI) a las personas apátridas. Además, aproximadamente el 41 % de las personas refugiadas no tiene acceso a un documento de viaje de su Estado de acogida, ya que la mayoría se encuentra en países de bajos y medianos ingresos que todavía no tienen sistemas para expedir documentos de viaje de lectura mecánica a las personas refugiadas. En consonancia con la iniciativa *Ningún País se Queda Atrás*, estas cifras destacan la necesidad de acción y apoyo para aumentar el cumplimiento entre los Estados, a fin de que las personas refugiadas y las personas apátridas, al igual que otras personas, puedan acceder a un documento de viaje que facilite su desplazamiento con procedimientos reglamentados y les permita aprovechar las oportunidades que promuevan su autosuficiencia.

2. ANÁLISIS

2.1 Los problemas que impiden a las personas refugiadas y a las apátridas acceder a los documentos de viaje pueden dividirse en dos categorías. La primera se aplica a los Estados que son parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o el Protocolo de 1967 y/o en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Para los Estados contratantes de estas convenciones, existe una obligación jurídica recogida en el artículo 28 de ambas convenciones, de proporcionar, respectivamente, documentos de viaje a las personas refugiadas y a las apátridas. En esta situación, el proceso es más sencillo, y las cuestiones de cumplimiento suelen estar relacionadas con la adopción e implementación de la legislación nacional. Los pasos para los Estados en esta categoría incluirían la mejora de los sistemas nacionales de determinación de la condición de persona refugiada y de apátrida y la identificación de apátridas, así como la incorporación de la emisión de documentos de viaje a las personas refugiadas y apátridas en los marcos y prácticas administrativas nacionales, además de resolver toda transición pendiente del uso del documento de viaje de la Convención manual⁴ al documento de lectura mecánica que cumpla las especificaciones técnicas del Doc 9303.

2.2 En la segunda categoría se encuentran los Estados que no son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o el Protocolo de 1967 y/o en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Al 30 de enero de 2024, había 147 Estados partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o el Protocolo de 1967 y 98 Estados partes en la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954⁵. Es particularmente preocupante que algunos Estados del Oriente Medio y Asia que acogen a grandes poblaciones de personas refugiadas y de apátridas no sean partes ni en la Convención sobre los refugiados de 1951, ni en la Convención sobre apátridas de 1954, lo que deja a un número considerable de personas sin acceso a un documento de viaje. Cuando las personas refugiadas y las personas apátridas no pueden acceder a un documento de viaje, puede aumentarse la presión en el país de asilo o el país de residencia y se limitan las oportunidades de educación en un tercer país, la movilidad laboral y otras vías legales. El Comité Ejecutivo de ACNUR emitió una conclusión en 1978, en la que expresaba “la esperanza de que los Estados que no son partes en la Convención de 1952 o el Protocolo de 1967 expidan a las personas refugiadas que residen legalmente en su territorio documentos de viaje apropiados en condiciones lo más similares posibles a las que se aplican en la expedición de los documentos de viaje de la Convención de 1951”⁶. En 2017, el Comité Ejecutivo de ACNUR reconoció la importancia de las mejores prácticas de los países que no son parte en la Convención sobre los Refugiados de 1951 y/o el Protocolo de 1967 y/o la Convención sobre apátridas de 1954, invitando al mismo tiempo a esos países

⁴ Antes del Doc 9303, ACNUR imprimía las libretas del documento de viaje de la Convención y luego las enviaba a los Estados para su expedición. Dado los aspectos técnicos de los documentos de viaje de lectura mecánica, los Estados son ahora responsables de emitir MRCTD, aunque no todos los Estados han actualizado sus sistemas.

⁵ La lista de los Estados partes en la Convención sobre los Refugiados de 1951 y/o el Protocolo de 1967 y/o la Convención sobre Apátridas de 1954 se encuentra en el sitio <https://treaties.un.org> bajo *Depositary, The status of treaties, Chapter V on Refugees and Stateless Persons*.

⁶ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, *Travel Documents for Refugees No. 13 (XXIX) - 1978*, 17 de octubre de 1978, No. 13 (XXIX), disponible en el sitio <https://www.refworld.org/docid/3ae68c4413.html> [consultado el 4 de enero de 2024]

a comunicar sus prácticas en la emisión de documentos de viaje de lectura mecánica para personas refugiadas y apátridas⁷. Sin embargo, las normas y orientaciones existentes sobre documentos de viaje de lectura mecánica para las personas refugiadas y las apátridas se refieren exclusivamente a un documento de viaje de la Convención, dejando una brecha grande en la cobertura de las personas refugiadas y las apátridas y por lo tanto en su inclusión en los servicios nacionales. Al aclarar la categoría de documentos de viaje para personas refugiadas y apátridas para dar cabida a otros tipos de documentos de viaje además de los documentos de viaje de la Convención (CTD), se estimula a los Estados que no son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y/o el Protocolo de 1967 y/o la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 a incluir a las personas refugiadas y a las personas apátridas en la planificación, marcos y prácticas administrativas pertinentes.

2.3 Es importante tener en cuenta las salvaguardas de protección de los documentos de viaje de la Convención y considerar cómo se mantendrán en un contexto más amplio. Un ejemplo de salvaguarda es la justificación de omitir una referencia a la nacionalidad en los CTD. En el caso de las personas apátridas la razón de esta orientación es que una persona apátrida, por definición, carece de nacionalidad y, por lo tanto, sería inexacto indicar una nacionalidad. Las personas refugiadas, según el artículo 33 de la Convención sobre los Refugiados de 1951, están protegidas contra la devolución a su país de nacionalidad o de residencia habitual, un principio fundamental del derecho internacional de los refugiados. La mención de la nacionalidad de una persona refugiada en el CTD puede aumentar el riesgo de devolución, comprometiendo la protección que ofrece el documento. Al omitir la casilla de la nacionalidad, o de no ser esto posible documentar la situación jurídica en lugar de la nacionalidad⁸, se hace énfasis en el imperativo de protección internacional y en la necesidad de prevenir la devolución de las personas refugiadas.

2.4 En resumen, sigue siendo necesario apoyar a los Estados en ambas categorías (aquellos que son partes en la Convención sobre los Refugiados de 1951 y/o su Protocolo de 1967 y/o la Convención sobre Apátridas de 1954, y los que no son partes en estas Convenciones) para garantizar que todas las personas refugiadas y apátridas tengan acceso a un documento de viaje de lectura mecánica, de conformidad con las normas internacionales, y reforzar el acceso enmendando las normas y las orientaciones aplicables para contemplar específicamente esa última categoría. Al ir aumentando el número de Estados que expiden documentos de viaje para las personas refugiadas y las personas apátridas, los Estados deberían reconocer y aceptar el uso de estos documentos de viaje. Es importante que los Estados reexaminen constantemente las prácticas e implementen mejoras (p. ej. prolongar la validez y garantizar que puedan renovarse en el exterior, etc.) en estos documentos y que la OACI y ACNUR se valgan de los recursos disponibles para mantenerse al tanto de las prácticas actuales de los Estados. Hasta la fecha se han realizado deliberaciones iniciales en el Grupo de Trabajo sobre Implantación y Creación de Capacidad (ICBWG) con respecto a los temas que se tratan en esta nota pero, dada la importancia y el alcance de la conversación, ACNUR desea actualizar al Grupo Experto FAL sobre el tema y seguir informando sobre la cuestión para trabajar con el Grupo Técnico Asesor sobre el Programa de Identificación de Viajeras y Viajeros y sus grupos de trabajo.

3. RECOMENDACIONES

3.1 Considerar la nota y asesorar sobre las cuestiones descritas anteriormente;

⁷ Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, *Conclusion on machine-readable travel documents for refugees and stateless persons No. 114 (LXVIII) 2017*, 6 de octubre de 2017, No. 114 (LXVIII), disponible en el sitio <https://www.refworld.org/docid/59df19bc4.html> [consultado el 4 de enero de 2024]

⁸El párrafo 4.2.2.2 del documento 9303 dice: “En los MRCTD los Estados pueden incluir u omitir el dato de nacionalidad. Si se incluye la nacionalidad, se recomienda que los Estados ingresen “persona apátrida” o “refugiado”. Esto asegura la coherencia entre la ZIV y la ZLM (donde aparece el código de tres letras para personas apátridas – XXA, y para refugiados – XXB).”

3.2 Estudiar la posibilidad de enmendar, según se requiera, las disposiciones pertinentes del Anexo 9 (ref. 3.12) y las secciones pertinentes del Doc 9303 (ref. 4.2.2.2), junto con la *Guía para la emisión de documentos de viaje de la Convención de lectura mecánica para refugiados y personas apátridas* de 2017, de la OACI y ACNUR, que actualmente solo hacen referencia a los documentos de viaje de la Convención, para aclarar el alcance y resolver las lagunas de cobertura en la provisión de un documento de viaje para las personas refugiadas y personas apátridas (véase la propuesta inicial en el apéndice A).

3.3 Trabajar junto con el ACNUR para hacer un seguimiento de los datos de cumplimiento (p. ej. prestar apoyo para que ACNUR presente un informe de cumplimiento actualizado o realizar una encuesta ACNUR-OACI entre los Estados contratantes), para abordar los obstáculos que impiden o retrasan el cumplimiento y garantizar que el desarrollo en curso de herramientas de cumplimiento incluya un análisis de los documentos de viaje para personas refugiadas y apátridas.

3.4 Determinar qué medidas pueden tomarse para capacitar a los Estados a fin de que incluyan a las personas refugiadas y las personas apátridas en el sistema nacional para documentos de viaje de lectura mecánica y recurrir al apoyo de la OACI y el ACNUR en esta tarea incluyendo, cuando sea necesario, el uso de cartas para señalar problemas de falta de cumplimiento.

APÉNDICE A

PROPUESTA DE ENMIENDAS DEL ANEXO 9 — FACILITACIÓN CON RESPECTO A LOS DOCUMENTOS DE VIAJE PARA PERSONAS REFUGIADAS Y PERSONAS APÁTRIDAS

CAPÍTULO 3: ENTRADA Y SALIDA DE PERSONAS Y DE SU EQUIPAJE

D. Documentos de viaje

3.12 Los Estados contratantes se asegurarán de que los documentos de viaje para refugiados y personas apátridas (~~“documentos de viaje de la Convención”~~) sean de lectura mecánica, de conformidad con las especificaciones del Doc 9303.

Nota. --- Un tipo importante de documentos de viaje para refugiados y personas apátridas es el de los “documentos de viaje de la Convención”, que están previstos en la Convención de 1951 sobre el estatuto de los refugiados y en la Convención de 1954 sobre el estatuto de los apátridas (véase el Artículo 28 de ambas convenciones). El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado del ACNUR sobre documentos de viaje para personas refugiadas No. 13 (XXIX0 – 1978) hace un llamamiento a los Estados contratantes que no son partes en la Convención de 1951 y/o en la Convención sobre los apátridas de 1954 para que expidan documentos de tipo similar para las personas refugiadas y/o personas apátridas que se encuentran legalmente en sus países.