

El Pacto Mundial sobre la responsabilidad compartida respecto a los refugiados

Prácticas anteriores, guía de las Conclusiones del ExCom y de las resoluciones de la Asamblea General de la ONU

Nota informativa

1. Antecedentes	2
2. Ejemplos de las prácticas anteriores	2
2.1 Plan General de Acción para los Refugiados de Indochina, 1989-1996	2
2.2 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), 1987-1994	2
2.3 Conferencia de la Comunidad de Estados Independientes, 1996-2005	3
2.4 Crisis de refugiados de Kosovo, 1998-1999	4
2.5 Plan Regional para los Refugiados y de Resiliencia para la situación de Siria, 2014 hasta la actualidad	4
3. Resumen de las resoluciones pertinentes de la asamblea General de la ONU y de las exclusiones del ExCom	4

1. Antecedentes

Desde la década de 1950 la comunidad mundial ha demostrado su solidaridad en situaciones de crisis trabajando con el ACNUR para encontrar soluciones para los refugiados, tanto para los que están en situaciones prolongadas como para los que están en situaciones de afluencia masiva. Si bien la evolución de cada uno de estos enfoques fue el resultado de circunstancias únicas, que representaban los esfuerzos para lograr una respuesta integral que respondió a necesidades humanitarias, apoyadas por los Estados de acogida y proporcionó soluciones mejoradas para los refugiados. La respuesta integral de los refugiados en el Pacto Mundial sobre la responsabilidad compartida respecto a los refugiados, se basará en estas experiencias pasadas y de forma explícita vinculará los esfuerzos humanitarios para los refugiados a los esfuerzos de desarrollo más amplios para responder a las necesidades de los países gravemente impactados por la afluencia de refugiados.

2. Ejemplos de las prácticas anteriores

2.1 Plan General de Acción para los Refugiados de Indochina, 1989-1996

Antecedentes: El conflicto en Indochina condujo a desplazamientos masivos de personas de Camboya, Laos y Vietnam a través de las fronteras terrestres y por barco a otros países de la región durante finales de la década de 1970 y a principios de la década de 1980. En 1987, la tasa de nuevos ingresos aumentó y en 1989 muchos países de acogida en la región estaban desbordados. Los gobiernos estaban amenazando con cerrar sus fronteras y estaban aumentando las devoluciones de los barcos. Para finales de 1989, aproximadamente 200.000 refugiados estaban en campamentos en toda la región, además de los que estaban a lo largo entre la frontera de Tailandia y Camboya. Las llegadas de los vietnamitas en barcos a Malasia, Indonesia y Hong Kong también siguieron aumentando considerablemente.

Respuesta internacional: En la Conferencia que se llevó a cabo en Ginebra en junio de 1989 y a la que asistieron más de 70 gobiernos, se adoptó el Plan General de Acción (CPA, por sus siglas en inglés). Este CPA establece una serie de mecanismos complementarios con el propósito de preservar el asilo, aumentar el reasentamiento de países de acogida en la región, crear un programa de salidas organizadas para brindar emigración legal de Vietnam, así como un programa de retorno para aquellas personas no necesitadas de protección internacional con el monitoreo del ACNUR.

Durante los siete años de duración del CPA, aproximadamente 125.000 refugiados vietnamitas y laosianos fueron reasentados y 110.000 refugiados también vietnamitas y laosianos fueron repatriados a sus países de origen después de que se determinó que no necesitaban protección. Adicionalmente 400.000 personas salieron de Vietnam a través del “programa de salidas organizadas”, que brindaba opciones de emigración legal. El número de movimientos irregulares disminuyó considerablemente y el principio de primer país de asilo fue en gran medida preservado en la región.

2.2 Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), 1987-1994

Antecedentes: Al final de una década de conflicto civil en Centroamérica, alrededor de dos millones de personas se desplazaron en la región, incluidos aproximadamente 150.000 refugiados reconocidos, un estimado de 900.000

‘desplazados externos’ indocumentados y alrededor de 900.000 desplazados internos. Los Acuerdos de Paz de Esquipulas en 1987, establecieron el marco de paz en la región y la comunidad internacional adoptó medidas para encontrar soluciones duraderas para las personas desplazadas.

Respuesta internacional: En mayo de 1987, el ACNUR convocó el Grupo de Trabajo Consultivo sobre posibles soluciones a los problemas de los refugiados en Centroamérica que condujo al proceso CIREFCA. Participaron en este proceso más de 50 Estados, varias organizaciones intergubernamentales y 15 agencias internacionales. En CIREFCA se adoptó una Declaración y un Plan de Acción Concertado, con el fin de brindar soluciones duraderas a los refugiados, retornados y desplazados en la región. CIREFCA se enfocó en fomentar a los refugiados y a los retornados a que contribuyeran en el desarrollo económico de sus comunidades y procuró vincular el desarrollo y las soluciones, la estrecha colaboración entre el ACNUR y el PNUD brindó más de US\$400 millones en recursos para el desarrollo de la región. No solo CIREFCA brindó soluciones para muchas personas desplazadas en la región, sino que también fortaleció el marco legal para la protección de los refugiados en los países de la región.

2.3 Conferencia de la Comunidad de Estados Independientes, 1996-2005

Antecedentes: Después de la disolución de la Unión Soviética en 1991, más de 60 millones de personas, o una quinta parte del total de la población de la Comunidad de Estados Independientes (CEI), se estimó que estaban viviendo fuera de sus países de origen. Los sistemas de asilo no existían o no estaban suficientemente desarrollados y hubo desplazamientos irregulares a gran escala en la región. A finales de 1993, la Asamblea General de las Naciones Unidas pide al ACNUR que “siga examinando planteamientos regionales generales para hacer frente a los problemas de los refugiados y las personas desplazadas” y de convocar a una conferencia regional destinada a examinar los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros migrantes involuntarios y retornados en los países de la región¹.

Respuesta internacional: la Conferencia de la Comunidad de los Estados Independientes se celebró en mayo de 1996, basada en cuatro objetivos principales: brindar un foro confiable para los países de la región con el fin de discutir los problemas del desplazamiento de la población; revisar los desplazamientos de la población en la región; diseñar una estrategia integrada por medio de la elaboración de un Plan de Acción; y finalmente, sentar la base para un Plan de Acción de diez años.

Los doce países de la CEI participaron conjuntamente con otros 36 países interesados, así como con una serie de organizaciones internacionales y ONG. La conferencia concluyó con un Plan de Acción general que comprende desplazamientos de refugiados, temas de apatridia y migratorios. Al ACNUR, OIM y OSCE se les encomendó llevar a cabo el monitoreo de su implementación y la elaboraron de varios informes de progreso. Durante su periodo de vigencia, todos los Estados de la CEI, con la excepción de Uzbekistán, se adhirieron a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y también la mayoría firmaron la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Además, muchos Estados habían realizado reformas legislativas significativas, incluso estableciendo legislación nacional sobre asilo y legislaciones integrales de nacionalidad. Estos cambios tuvieron impactos positivos sobre el desplazamiento en la región y proporcionaron una oportunidad para países recientemente emergentes para cooperar con los temas de desplazamiento y apatridia.

¹ Resolución de la Asamblea General de la ONU 49/173, 23 de diciembre de 1994. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2003/1973>.

2.4 Crisis de refugiados de Kosovo, 1998-1999

Antecedentes: En 1998 estalló el conflicto entre las fuerzas armadas de la República Federal de Yugoslavia y el Ejército de Liberación de Kosovo, seguido de conversaciones de paz que no tuvieron éxito, de una campaña aérea de once semanas de la OTAN contra la República Federal de Yugoslavia y del cierre posterior de la frontera de la Antigua República de Yugoslavia de Macedonia. En el mes de abril de 1999 se estimaba que había 260.000 desplazados internos en Kosovo, más de 700.000 refugiados albanokosovares y personas desplazadas en la región y más de 100.000 personas en países más lejanos.

Respuesta internacional: Se desarrolló un sistema internacional de responsabilidad compartida, que consistía en la evacuación o el traslado de algunos refugiados a terceros países, motivado en gran parte por la necesidad de continuar manteniendo las fronteras abiertas, especialmente en la Antigua República de Yugoslavia de Macedonia. Para finales de la emergencia, casi 96.000 refugiados salieron a través del Programa Humanitario de Evacuación (HEP, por sus siglas en inglés) hacia 28 países de acogida. A pesar de que el ACNUR estaba claro que el HEP no era un programa de reasentamiento, algunos países les brindaron a las personas que llegaron la oportunidad de solicitar asilo o de permanecer en el país de forma permanente. Durante el transcurso de 1999, los países que participaron en los programas de evacuación también recibieron adicionalmente 123.000 solicitudes de asilo de personas procedentes de la Antigua República Federal de Yugoslavia (en su mayoría kosovares). A mediados del año de 1999 después del acuerdo de paz, comenzaron a realizarse retornos organizados y para finales de 1999, habían retornado 820.000 albanokosovares.

2.5 Plan Regional para los Refugiados y de Resiliencia para la situación de Siria, 2014 hasta la actualidad

En respuesta a la crisis de Siria, el Plan Regional para los Refugiados y de Resiliencia reúne los planes desarrollados bajo el liderazgo de las autoridades nacionales de la región, para proporcionar tanto asistencia humanitaria a los refugiados como para fortalecer su resiliencia y la de las comunidades que los apoyan. El 3RP integra a aproximadamente 200 organizaciones e instituciones nacionales e internacionales, incluye programas de desarrollo basados en la resiliencia y el apoyo al fortalecimiento institucional para prestar asistencia, incluyendo la planificación del desarrollo a más largo plazo. La colaboración estrecha de los actores humanitarios y de desarrollo, junto con la función de liderazgo de las autoridades nacionales establece esta iniciativa aparte de los planes anteriores de respuesta regional. La participación temprana de las instituciones financieras internacionales como el Banco Mundial, subrayó el impacto macroeconómico del conflicto y el choque demográfico de un incremento repentino y grande de la población en las capacidades locales de absorción y prestación de servicios. Los indicadores preocupantes del aumento de la pobreza en las comunidades de refugiados sirios destacan aún más la necesidad de prepararse para una respuesta más integral que requiere de recursos financieros adicionales más allá del ámbito normal de asistencia humanitaria. Aunque hubo un aumento en las vías humanitarias y de reasentamiento, así como progresos en las vías complementarias para los refugiados sirios para trasladarlos más allá de la región, el conflicto continúa.

3. Resumen de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General de la ONU y de las exclusiones del ExCom

La Carta de las Naciones Unidas y la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, sustentan el principio de cooperación internacional y de responsabilidad compartida.

La Carta de las Naciones Unidas² — 1945 señala en su artículo 1(3) la importancia de “la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter económico, social, cultural o humanitario, y en el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, sin hacer distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión”. En los artículos 55-56 establece que “Todos los Miembros se comprometen a tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación con la Organización, para la realización de” los estándares fundamentales de los derechos humanos y condiciones de estabilidad.

Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951³ — 1951 destaca la importancia de la responsabilidad compartida en el Preámbulo y establece que el “alcance y carácter internacionales” de la crisis de los refugiados significa que las respuestas a estas situaciones “no puede [...] lograrse sin solidaridad internacional” y que los Estados deben tratar “cuanto les sea posible por evitar que [la crisis de los refugiados] se convierta en causa de tirantez entre Estados”.

La Asamblea General, en las resoluciones de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, ha pedido a los Estados “con espíritu de solidaridad internacional y voluntad de compartir la carga y la responsabilidad”, que “cooperen y movilicen recursos para aumentar la capacidad de los países de acogida, cuya generosidad es digna de mención, y aliviar la pesada carga que soportan, en particular los que han acogido a un gran número de refugiados y solicitantes de asilo...”, Ver **Resolución de la AG de la ONU de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, A/RES/67/149, 20 de diciembre de 2012⁴ - 2012.**

En la **Resolución de la AG de la ONU sobre la Asistencia a los refugiados, los repatriados y los desplazados en África, A/RES/70/134, 17 de diciembre de 2015⁵ - 2015**, la Asamblea General reiteró la necesidad de la responsabilidad compartida en el contexto de la asistencia a los refugiados, repatriados y desplazados en África, reafirmando que “el cumplimiento por los Estados de sus responsabilidades de protección de los refugiados se ve reforzado cuando la solidaridad internacional proviene de todos los miembros de la comunidad internacional, y que el régimen de protección de los refugiados es más eficaz cuando hay una cooperación internacional comprometida con espíritu de solidaridad y cargas y responsabilidades compartidas entre todos los Estados”.

Las Naciones Unidas, Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (es el anexo de la resolución 2625 (XXV) de 24 de octubre de 1970 de la Asamblea General de la ONU)⁶ — 1970 reiteró la importancia de la cooperación internacional y el “deber de [los Estados] de cooperar entre sí, independientemente de las diferencias de sus sistemas políticos, económicos y sociales”, con miras a lograr y mantener la paz y la seguridad internacionales, y el avance de los derechos humanos y libertades fundamentales, y cooperar en las esferas económica, social y cultural, así como en la esfera de la ciencia y la tecnología, y promover el progreso cultural y educativo internacional.

Recientemente, la **Resolución de la Asamblea General de la ONU sobre la Declaración del Milenio de las Naciones Unidas, A/RES/55/2, 18 de septiembre de 2000⁷ — 2000**, que es un pronunciamiento clave, presenta principios más detallados sobre la cooperación internacional y la responsabilidad compartida. La Declaración del Milenio destaca la importancia de garantizar que los beneficios y los costos de la creciente mundialización sean compartidos de forma

² Naciones Unidas, Carta de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1945, 1 UNTS XVI, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0002.pdf>.

³ Asamblea General de la ONU, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 28 de julio de 1951, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2001/0005.pdf>.

⁴ <http://www.un.org/en/ga/67/resolutions.shtml>, en OP24

⁵ Ver: http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/70/134, en OP15.

⁶ Ver: [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625\(XXV\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/RES/2625(XXV))

⁷ Ver: <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>

más uniforme⁸ y que los esfuerzos para abordar las amenazas que pesan sobre la paz y la seguridad internacionales deban ser compartidos⁹. La Declaración del Milenio afirma además que la cooperación internacional debe fortalecerse para garantizar la protección de los civiles –especialmente las personas particularmente vulnerables – en situaciones de “desastres naturales, el genocidio, los conflictos armados y otras situaciones de emergencia humanitaria” y que el principio de responsabilidad compartida debería ampliarse en “los países que reciben refugiados y coordinando la asistencia humanitaria prestada a esos países”¹⁰.

Además de la orientación contenida en los pronunciamientos anteriores, varias Conclusiones del ExCom amplían más sobre estos estándares y los promueven.

La **Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR No. 11 (XXIX) (1978) – Conclusiones Generales¹¹ – 1978** reafirmó “el principio de la solidaridad internacional como condición primordial para la aplicación de las políticas liberales de asilo y la eficaz protección internacional en general”.

Basados en esta Conclusión, la **Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR No. 22 (XXXII) (1981) – Protección de las Personas que Buscan Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala¹² – 1981** destaca que los grandes desplazamientos de refugiados en situaciones de afluencia masiva “puede imponer cargas indebidamente pesadas a ciertos países; no puede solucionarse satisfactoriamente un problema de carácter y proporciones internacionales prescindiendo de la cooperación internacional. En consonancia con los principios de la solidaridad internacional y de la distribución de la carga, los Estados deberán adoptar todas las medidas necesarias para asistir, previa petición, a los Estados que han admitido a personas en busca de asilo en situaciones de afluencia en gran escala”.

Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR No. 52 (XXXIX) (1988) – La Solidaridad Internacional y la Protección de los Refugiados¹³ – 1988 destacó que la “solidaridad internacional debe desempeñar un papel fundamental en la promoción de un criterio humanitario para la concesión de asilo y la instrumentación eficaz de la protección internacional en general” y que “el principio de la solidaridad internacional es de máxima importancia para el cumplimiento satisfactorio de estos principios”. Invitó a los Estados a que sigan “apoyando activamente la labor de protección del Alto Comisionado por todos los medios apropiados, tanto bilaterales como multilaterales, y a que cumplan sus propias responsabilidades humanitarias para con los refugiados, en particular la de salvaguardar el derecho a solicitar asilo contra la persecución y disfrutar de éste y la de garantizar el pleno respeto del principio de no devolución”¹⁴.

Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR No. 89 (LI) (2000) - Conclusión sobre la Protección Internacional¹⁵ – 2000 reconoció que los “países de asilo soportan una pesada carga, en particular los países en desarrollo, los países en transición y los países con recursos limitados” y que la “solidaridad internacional, el reparto de la carga y la cooperación internacional para compartir las responsabilidades” son necesarias para “hacer frente al impacto de las grandes poblaciones de refugiados”.

⁸ Ver: I: Valores y principios (5).

⁹ Ver: I: Valores y principios (6).

¹⁰ Ver: VI: Protección de las personas vulnerables (26).

¹¹ Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Conclusión del Comité Ejecutivo No. 11 (XXIX) (1978) – Conclusiones Generales (contenidas en el Documento de la Asamblea General de las Naciones Unidas No. 12A (A/33/12/Add.1). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0522.pdf>

¹² Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Conclusión del Comité Ejecutivo No. 22 (XXXII) (1981) – Protección de las Personas que Buscan Asilo en Situaciones de Afluencia en Gran Escala. Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0533.pdf>

¹³ Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Conclusión del Comité Ejecutivo No. 52 (XXXIX) (1988) – La Solidaridad Internacional y la Protección de los Refugiados (1988). Disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0563.pdf>

¹⁴ Ver: párrafos 3-5.

¹⁵ Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Conclusión del Comité Ejecutivo sobre la Protección Internacional, 13 de octubre 2000, No. 89 (LI) - 2000, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2002/0600.pdf>

Por último, la **Conclusión del Comité Ejecutivo del ACNUR No. 100 (LV) (2004) – Cooperación Internacional y la Distribución de la Carga y las Responsabilidades en las Situaciones de Desplazamientos en Gran Escala¹⁶ – 2004** presenta una amplia gama y pronunciamientos detallados sobre la importancia de la responsabilidad compartida en el contexto de los grandes desplazamientos de refugiados. Reitera los principios de la responsabilidad de los Estados y la necesidad de la cooperación internacional consagradas en la Carta de las Naciones Unidas, la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el derecho internacional de los derechos humanos, y reafirma “la importancia de compartir la carga y las responsabilidades a nivel internacional a fin de reducir la carga de los países de acogida” así como el hecho de que “el régimen de protección de los refugiados se hace más eficaz cuando hay una firme cooperación internacional en un espíritu de solidaridad y de distribución de la carga y las responsabilidades entre todos los Estados”. También se resaltó la importancia de no solo responder, sino de también buscar cómo abordar las causas fundamentales de los grandes desplazamientos de refugiados. El lenguaje y varios elementos contenidos en esta Conclusión se incorporaron en la redacción del informe del Secretario General, y además se basó para generar el Pacto Mundial, como se refleja en el Pilar II del informe final.

¹⁶ Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Conclusión del Comité Ejecutivo sobre la Cooperación Internacional y la Distribución de la Carga y las Responsabilidades en las Situaciones de Desplazamiento en Gran Escala, 8 de octubre de 2004, No. 100 (LV) - 2004, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2005/3043.pdf>