

INICIATIVA GLOBAL SOBRE PROTECCIÓN EN EL MAR

Antecedentes

Los desafíos para proteger a los refugiados, los solicitantes de asilo, los apátridas y los migrantes que viajan por mar de manera irregular¹ son complejos y cada vez más urgentes. Personas al borde de la desesperación arriesgan la vida viajando por mar, muchas veces en embarcaciones peligrosas e inapropiadas para el mar, o como polizones. Cada vez con mayor frecuencia, enfrentan además la explotación, el abuso y la violencia durante su viaje.

Este fenómeno global continuará en tanto subsistan los factores que provocan la huida por mar, entre ellos: conflictos y guerras, situaciones prolongadas de refugiados, apatridia, sistemas de protección inadecuados o inexistentes, separación familiar, pobreza y desigualdad económica². Cuando las personas se encuentran en una emergencia en el mar, la primera prioridad es proteger la vida asegurando un rescate oportuno y un desembarque seguro, sin consideración por la condición migratoria o el estatus de refugiado.

Fortalecer los acuerdos de búsqueda y salvamento (SAR por sus siglas en inglés) y enfrentar las causas de los desplazamientos irregulares por mar requiere la cooperación regional y reparto de las cargas por parte de los Estados costeros y los que no lo son. Adicionalmente, en la medida que las personas que huyen por mar de los conflictos o de la persecución, por lo general, viajan junto a personas que se desplazan por otros motivos, los esfuerzos para enfrentar la migración irregular y limitar la pérdida de vidas no deben poner en peligro el acceso a la protección internacional de los refugiados, solicitantes de asilo y personas apátridas.

El Diálogo 2014 del Alto Comisionado sobre Protección en el Mar brinda la oportunidad de desarrollar un consenso amplio sobre temas de rescate en el mar, acuerdos para el desembarco y compartir las responsabilidades, y la necesidad de que existan enfoques integrales para la protección en el mar. El diálogo de este año y la *Iniciativa Global sobre Protección en el Mar* que se describe a continuación se fundamenta en el *Plan de Acción del ACNUR de 10 puntos sobre Protección de Refugiados y Migraciones Mixtas*³ y una serie de consultas regionales sobre migraciones mixtas⁴.

Socios

Los socios con los que coopera el ACNUR para avanzar en la protección en el mar incluyen a Estados; actores privados, tales como compañías navieras; socios de la sociedad civil y agencias internacionales, incluyendo la Organización Marítima Internacional, La Organización Internacional para las Migraciones, la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Fondo para la Infancia de las Naciones Unidas, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Oficina de Asuntos Jurídicos de Naciones Unidas.

¹ Desplazamientos marítimos “irregulares” se entiende generalmente que se refiere a viajes que involucran salidas no autorizadas o arribos por mar.

² El cambio climático y los desastres naturales son también causas potenciales de los desplazamientos marítimos. *La Iniciativa Nansen sobre el Desplazamiento Transfronterizo inducido por Desastres* es un proceso intergubernamental clave para enfrentar los desafíos del desplazamiento transfronterizo en el contexto de desastres naturales.

³ Ver ACNUR, *La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos*, febrero 2011, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>

⁴ Estas incluyen, entre otros la *Reunión de Expertos sobre los Refugiados Solicitantes de Asilo en Peligro en el Mar* realizada en Djibouti (ver *infra*, nota 5); *Conferencia Regional del Caribe sobre Protección de Personas Vulnerables en Flujos Migratorios Mixtos*, realizada en Nassau en el 2013 (resumen del Informe disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/docid/51e3c0384.html>); y la *Mesa Redonda Regional sobre Movimientos Irregulares por Mar en la Región Asia-Pacífico*, realizada en Yakarta en el 2013 (Resumen de la Mesa Redonda disponible en inglés en: <http://www.refworld.org/docid/51e3bcfe4.html>).

La Iniciativa Global

La *Iniciativa Global sobre Protección en el Mar* del ACNUR consiste en un plan de acción inicial de dos años de duración con el fin principal de apoyar la acción Estatal para:

- Reducir la pérdida de vidas en el mar, además de la explotación, el abuso y la violencia experimentada por las personas que viajan irregularmente por mar, y
- Establecer respuestas sensibles desde el punto de vista de la protección a las migraciones mixtas irregulares por mar.

El logro de estos objetivos debe basarse en operaciones de SAR eficaces, incluyendo arreglos predecibles para el desembarque en un lugar seguro de las personas rescatadas. También requiere la identificación temprana de las personas que necesitan protección internacional, el trato humano y la prevención del *refoulement*, así como el acceso a procedimientos de asilo justos y eficientes y, en última instancia, a soluciones oportunas.

Limitar la pérdida de vidas exige abordar las causas de los desplazamientos irregulares de una manera que preserve el acceso al asilo y a la protección internacional. Tanto los países de origen, como los de tránsito y destino tienen un rol que jugar. La *Iniciativa Global* reconoce de esta manera que las medidas para proteger a las personas que huyen por mar de la persecución no puede estar al margen de los desafíos regionales más amplios que representan los flujos migratorios mixtos.

La cooperación regional y compartir las responsabilidades de manera predecible son esenciales tanto para operaciones de SAR como para brindar alternativas a los desplazamientos por mar. Compartir las cargas regionales de manera insuficiente es con frecuencia un desincentivo al momento de llevar a cabo operaciones de SAR y desembarque. Los Estados no costeros y otros Estados juegan un rol importante al compartir las responsabilidades con aquellos que facilitan los desembarques.

Las discusiones sobre cómo responder ante personas que arriesgan sus vidas en el mar no son nuevas, pero la implementación de las herramientas y marcos existentes podría tener un impacto real. Cierta número de estas medidas se mencionan en el anexo de este documento.

Alcanzar la protección en el mar

Reducir la pérdida de vidas en el mar exige:

- fortalecer las capacidades y la coordinación regional y nacional de las operaciones de SAR,
- remover los desincentivos al rescate, incluyendo acuerdos sobre mecanismos regionales para identificar “lugares seguros” para el desembarque de aquellas personas rescatadas y la no penalización de quienes realizan rescates,
- implementar los marcos legales internacionales existentes y los lineamientos de la Organización Marítima Internacional (OMI) sobre operaciones de SAR y desembarque.

Garantizar que las respuestas ante las personas que viajan por mar (incluyendo las personas rescatadas) consideran las necesidades de protección internacional de las personas y grupos específicos requiere:

- acceso a territorios seguros y protección contra el *refoulement* de manera que las personas no sean desembarcadas o regresadas a un lugar donde puedan estar en peligro,
- trato humano y atención de las necesidades inmediatas, incluyendo tratamientos médicos, albergues, agua y comida, contacto con los familiares,
- identificación temprana de quienes tienen necesidades de protección, incluyendo refugiados, solicitantes de asilo y personas apátridas, además de víctimas de trata y de menores separados o no acompañados,
- referir a procesos adecuados de apoyo a las víctimas de trata, menores no acompañados o separados y otras personas con necesidades específicas,
- limitar y encontrar alternativas a respuestas disuasivas, punitivas o que buscan evadir responsabilidades.

Los acuerdos regionales de cooperación y para compartir las responsabilidades luego de operaciones de rescate pueden basarse en el *Marco Modelo Regional de Djibouti*, que entrega un buen modelo que puede ser adaptado a contextos diferentes⁵.

Compartir las cargas regionales de manera equitativa entre los Estados costeros y no costeros requiere mecanismos predecibles y permanentes para:

- apoyar acuerdos adecuados para la recepción en los países de desembarque,
- asignar la responsabilidad por procesar y brindar soluciones duraderas, incluyendo explorar oportunidades para la tramitación conjunta,
- implementar la protección temporal o acuerdos de estancia al nivel regional (en aquellos casos en que no esté disponible la protección bajo la Convención de 1951 o en transición hacia otras soluciones)⁶,
- ayudar a la creación de capacidades y brindar otro tipo de ayuda para los Estados de desembarque (por ejemplo, a través de equipos móviles de protección multidisciplinarios y de respuesta rápida, identificación de perfiles de protección y referencia de personas rescatadas)⁷.

Enfrentar las causas que motivan los desplazamientos marítimos irregulares, incluyendo los desplazamientos posteriores, incluirá:

- mejorar y armonizar las condiciones para los solicitantes de asilo a nivel regional,
- fortalecer el acceso a la reunificación familiar,
- expandir las alternativas para la migración legal y los ingresos ordenados,
- incrementar los esfuerzos para encontrar soluciones duraderas a las situaciones prolongadas de refugiados,
- combatir la trata y el tráfico de personas,
- cuando sea apropiado, brindar acceso a consejería y asistencia en el retorno voluntario de las personas que no necesitan protección internacional⁸.

Por último, enfrentar los desplazamientos marítimos irregulares exige analizar las causas que los motivan a través de construcción de la paz, desarrollo y toma de conciencia en países de origen, asilo y tránsito.

Los Estados tienen derecho a manejar sus fronteras y a garantizar la seguridad nacional, combatir el crimen y reducir la probabilidad de que las personas arriesguen sus vidas en el mar. Sin embargo, estas medidas deben estar acordes con las obligaciones internacionales hacia los refugiados, los solicitantes de asilo y personas apátridas, además del derecho internacional de los derechos humanos. En particular:

- La interceptación marítima no relacionada con salvamento no debe implicar el riesgo del *refoulement*, impedir a los solicitantes de asilo y refugiados buscar protección, desviar las cargas a otra parte o de otra manera debilitar la protección internacional y el compartir las responsabilidades.
- Las interceptaciones deben incorporar salvaguardas de protección y respetar el derecho internacional, y no deben hacer peligrar la seguridad.
- Se debe evitar el uso de la detención administrativa como herramienta punitiva, arbitraria o disuasiva para quienes ejercen su derecho a solicitar asilo.

El análisis de las lecciones aprendidas por parte de los Estados, el ACNUR y otros interesados identificará mejores prácticas. Uno de los objetivos de *la Iniciativa Global* es facilitar la cooperación interagencial para la creación de una base global de conocimiento sobre desplazamientos marítimos irregulares mixtos, incluyendo información sobre incidentes de socorro, rescate, interceptación y polizones y sobre las prácticas actuales por parte de los Estados y otros.

ACNUR trabajará con sus socios para desarrollar y difundir materiales guía para los Estados y los actores internacionales y comerciales.

⁵ Ver ACNUR, *Refugiados y solicitantes de asilo en peligro en el mar - ¿Cómo responder mejor? Resumen de Conclusiones de Djibouti*, de 5 diciembre 2011 (Resumen de Conclusiones de Djibouti disponibles en inglés en <http://www.refworld.org/docid/4ede0d392.html>, p 4 y Anexo 1).

⁶ Ver ACNUR, *Directrices sobre protección temporal o acuerdos de estancia*, febrero 2014, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2014/9761.pdf>

⁷ Ver *supra*, nota 5

⁸ ACNUR, *Documento de Política de Protección - El regreso a sus países de origen de las personas que se considera que no necesitan protección internacional: el papel del ACNUR*, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/Documentos/BDL/2013/9057.pdf>

Diálogo del Alto Comisionado

El Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección se realiza anualmente y brinda un foro único para el intercambio abierto de opiniones entre Estados, organizaciones no gubernamentales e intergubernamentales, la comunidad académica y otros interesados. El Diálogo 2014, que se llevará a cabo del 10-11 de diciembre será sobre protección en el mar, con el propósito de fortalecer la acción para enfrentar los desafíos globales de la protección en el mar.

ACNUR/ División de Protección Internacional