



EXPUESTOS AL DAÑO

**PROTECCIÓN INTERNACIONAL EN EL
CONTEXTO DE LAS DINÁMICAS DE NEXOS:**
entre conflicto o violencia y el desastre o cambio climático

RESUMEN



EXPUESTOS AL DAÑO

Protección internacional en el contexto de las dinámicas de nexos:
entre conflicto o violencia y el desastre o cambio climático

Escrito por Sanjula Weerasinghe

Preparado para el ACNUR con el apoyo del Ministerio de Relaciones Exteriores,
División de Seguridad Humana, de la Confederación Helvética.



RESUMEN

INTRODUCCIÓN

La historia reciente ha sido testigo de movimientos transfronterizos en contextos de conflicto y/o violencia y desastres y/o los efectos adversos del cambio climático (dinámicas de nexos). Los países y regiones afectados van desde Sudán del Sur a Siria, la cuenca del Lago Chad y el Cuerno de África, hasta América Central y Haití. A pesar de esta realidad, el reconocimiento de que múltiples factores subyacen al movimiento humano y la perdurable pertinencia del derecho de los refugiados para proveer protección internacional, las investigaciones que examinan la práctica de los Estados de brindar protección internacional basada en el derecho de los refugiados en el contexto específico de las dinámicas de nexos son limitadas. El presente estudio intenta abordar esta falta de conocimientos.

Este resumen (de un informe más extenso disponible en el sitio web del ACNUR) presenta recomendaciones a fin de fortalecer la implementación de los marcos de protección internacional basados en el derecho de los refugiados ante movimientos transfronterizos en el contexto de las dinámicas de nexos. Estas recomendaciones se plantean con el objetivo de impulsar la reflexión y el debate sobre soluciones legales, políticas y prácticas en el contexto de los compromisos de las Direcciones Estratégicas 2017-2021 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, el Pacto Mundial sobre los Refugiados, así como las prioridades definidas en el Programa de la Iniciativa Nansen para la protección de las personas desplazadas transfronterizas en el contexto de los desastres y el cambio climático.

El informe describe la protección *internacional* como: (1) basada en *marcos jurídicos en materia de refugiados*; (2) provista por los *Estados de destino*; (3) a personas que han *cruzado fronteras internacionales* en el contexto de las *dinámicas de nexos* en sus países de origen. Lo hace examinando cuatro estudios de caso, que se refieren a:

1. Las respuestas de Kenia y Etiopía, principalmente durante 2011-2012, al movimiento transfronterizo de *somalíes* en el contexto de sequía, inseguridad alimentaria y hambruna, mientras predominaban el conflicto y la violencia en el centro y el sur de Somalia; y
2. las respuestas de Brasil y México, principalmente durante 2010-2012, al movimiento transfronterizo de *haitianos* como consecuencia del terremoto de 2010 en Haití, cuando la inseguridad, la violencia y las violaciones a los derechos humanos también predominaban en dicho país.

Si bien no son los únicos ejemplos de dinámicas de nexos, Somalia y Haití fueron seleccionados como situaciones de origen en parte debido a que algunos Estados de destino aplicaron marcos jurídicos en materia de refugiados para responder a los movimientos transfronterizos y porque los instrumentos regionales de refugiados eran aplicables. El hincapié está en la respuesta de los Estados de destino. El informe no proporciona detalles sobre las dinámicas de nexos en Somalia y Haití. Cada situación representa dinámicas de nexos diferentes. En términos reduccionistas e imperfectos, Somalia podría caracterizarse como una situación en la que un conflicto preexistente, y las respuestas relacionadas a este, exacerbaron los efectos del desastre y el cambio climático. Por otro lado, y en los mismos términos, Haití podría caracterizarse como una situación en la que el desastre exacerbó la ya presente fragilidad del Estado. Desde luego, las condiciones resultantes

en ambos países habrían dado base a diversas escalas y tipos de solicitudes de la condición de refugiados.

La investigación fue llevada a cabo mediante visitas de campo de cuatro a seis días en Kenia, Etiopía, Brasil y México entre febrero y abril de 2018, entrevistas con informantes y expertos, cuestionarios para las operaciones en el campo, correspondencia electrónica y revisión documental de “literatura gris” y académica, y documentos y datos del ACNUR. Además de ello, los casos de estudio fueron compartidos con informantes gubernamentales y el reporte en general se vio beneficiado por la revisión y los comentarios por parte de personal del ACNUR y otros expertos.

El propósito general del estudio es ofrecer al ACNUR, los Estados y otros actores, recomendaciones para fortalecer la implementación del derecho de los refugiados ante movimientos transfronterizos en el contexto de las dinámicas de nexos. Por lo tanto, y si bien se discuten las respuestas de los Estados, el objetivo no es explicar, comparar u obtener inferencias causales, sino describir la manera en la que los marcos jurídicos en materia de refugiados figuran en las respuestas de los Estados de destino a fin de dar base sólida a las recomendaciones para fortalecer las respuestas a nivel nacional, regional e internacional.

Este resumen empieza por destacar las respuestas de cuatro Estados de destino: Kenia, Etiopía, Brasil y México. A continuación, identifica observaciones pertinentes y sus posibles implicaciones. Como conclusión, presenta 12 recomendaciones para el ACNUR, los Estados y otros actores para fortalecer la implementación del derecho de los refugiados ante movimientos transfronterizos en el contexto de las dinámicas de nexos.



LAS RESPUESTAS DE LOS ESTADOS DE DESTINO EN RESUMEN

Tal como lo ha hecho históricamente, **Kenia** continuó otorgando la condición de refugiados a los somalíes que llegaron entre 2011 y 2012, manteniendo el acceso territorial y permitiéndoles permanecer en el país, principalmente en campamentos en la región de Dadaab. En esos años, el ACNUR era responsable de la determinación de la condición de refugiados, la cual llevaba a cabo conforme a su mandato. La mayoría de los somalíes eran reconocidos bajo un criterio de refugiados más amplio, mediante un enfoque basado en grupos, con el registro como principal modalidad para reconocer esta condición. Las opiniones de los informantes sobre los motivos para el reconocimiento reflejaban dos corrientes de pensamiento. Aparentemente, algunos veían al influjo como impulsado por la sequía y sus consecuencias en la subsistencia y la seguridad alimentaria y calificaban la respuesta como humanitaria, en el sentido de que los somalíes eran registrados como «refugiados» por motivos humanitarios y no porque cumplían con los requisitos para la condición de refugiados bajo la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (en conjunto, la Convención sobre los Refugiados). Otro grupo consideraba refugiados a los somalíes que habían llegado en el contexto de sequía e inseguridad alimentaria: huían del conflicto subyacente, la inseguridad generalizada o la perturbación del orden público que los había incluido dentro de un criterio más amplio bajo la Organización de 1969 de la Convención que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (la Convención OUA).

En julio de 2014, Kenia asumió la autoridad en la toma de decisiones de determinación de la condición de refugiado, aunque el ACNUR se mantuvo involucrado, incluyendo un periodo de transición ampliado. El registro en los campamentos de Dadaab se suspendió en octubre de 2011, aunque las oportunidades intermitentes para el registro continuaron hasta mediados de 2015. Este cambio de políticas ha resultado en que los solicitantes de asilo somalíes más recientes (casi 10.000 a mediados de 2018), incluyendo aquellos llegados en el contexto de las dinámicas de nexos, no puedan acceder a procedimientos que determinarían sus solicitudes. En consecuencia, tienen acceso limitado a la asistencia humanitaria

disponible para los refugiados reconocidos. A partir de abril de 2016, se han producido también cambios en el enfoque en el procesamiento de los solicitantes de asilo somalíes: ya no son elegibles para la determinación de su condición mediante un enfoque basado en grupos. En lo que podría ser caracterizado como un limitado entorno de protección, casi 80.000 somalíes se han repatriado en el marco de un acuerdo de repatriación voluntaria celebrado a fines de 2013.

Etiopía también ha mantenido su posición histórica, con acceso territorial, condición de refugiados y campamentos en Dollo Ado para somalíes llegados entre 2011 y 2012. La declaración de hambruna en partes de Somalia en julio y agosto de 2011 no parece haber sido un indicador clave para el reconocimiento de la condición de refugiado. A través de un proceso escalonado, la Administración para Asuntos de Refugiados y Retornados (AARR) y el ACNUR llevaron a cabo la determinación de la condición de refugiado mediante un enfoque basado en grupos. Los somalíes eran reconocidos bajo el derecho de los refugiados de Etiopía, predominantemente conforme a criterios más amplios. Desde entonces, se ha mantenido el *status quo* y los solicitantes de asilo somalíes más recientes continúan siendo reconocidos sobre las mismas bases, con los esfuerzos continuos de la AARR y el ACNUR para mantenerse al tanto de la situación en Somalia.

Los informantes rara vez consideraron a los somalíes llegados en 2011 y 2012 como algo más que refugiados y discutieron la aplicabilidad a la situación de Somalia en 2011 del concepto de «eventos que perturben gravemente el orden público» de la Convención OUA. Según ellos, los somalíes estaban huyendo de zonas afectadas por conflicto o inseguridad, o que estos aspectos contribuían a su temor al retorno. En general, los informantes parecían reconocer que la huida de los somalíes se debía a múltiples causas de fondo. El debate destacó lo complejo que es identificar una causa única o dominante. Es posible que Etiopía considere que los impactos de desastres «naturales» graves, incluso ante la ausencia de dinámicas de nexos, podrían dar base a solicitudes que pudieran satisfacer los criterios de refugiados más amplios bajo la Convención OUA.



La respuesta de **Brasil** a la llegada de haitianos a su territorio como consecuencia del terremoto de 2010 se basó en un mecanismo administrativo *ad hoc*, que para mediados de 2018 había beneficiado a al menos 100.000 haitianos. Las leyes nacionales en materia de refugiados figuraban en la respuesta brasileña en un grado que permitía regularizar la condición de los haitianos que habían ingresado de manera irregular a la espera de una resolución bajo el mecanismo administrativo. Sin embargo, entre 2010 y 2015, ningún haitiano fue reconocido como refugiado a pesar de que decenas de miles lo habían solicitado, lo cual generó dudas sobre el acceso efectivo a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado.

La condición de refugiado fue vista como una alternativa para responder a la llegada de haitianos. No obstante, parecía haber una percepción general de que la condición de refugiado era inadecuada o inaplicable ya que los haitianos no se enfrentaban a un temor de persecución bien fundamentado conforme a la Convención de Refugiados. El reconocimiento del carácter mixto del movimiento de haitianos parece haber sido limitado, a pesar de existir cierto reconocimiento del desarrollo de las condiciones en Haití. Se rechazó también el criterio de refugiado más amplio reflejado en la Declaración de Cartagena de 1984, que, de manera limitada, había sido incorporado a la legislación nacional, a pesar de los, en última instancia fallidos, litigios que buscaron argumentar a favor de su aplicabilidad.

México también implementó medidas *ad hoc* dentro de la arquitectura de su marco migratorio para permitir de manera excepcional el ingreso y permanencia de algunas categorías de haitianos sobre bases temporarias y humanitarias, manteniendo también el acceso a la determinación de la condición de refugiado. A pesar de ello, los informantes plantearon inquietudes respecto a la disponibilidad y fiabilidad de la información en tales procedimientos. Estudios indican que en México algunos haitianos afectados por el terremoto de 2010 fueron reconocidos bajo criterios de refugiados más amplios con el fundamento de la ruptura del orden público.

Aparentemente, tras el terremoto de 2010 en Haití, la autoridad de refugiados mexicana trató la manera de evaluar las solicitudes de los haitianos bajo el derecho de los refugiados, incluyendo la manera de aplicar criterios más amplios. Según los informantes, la evaluación de las solicitudes conforme a la Convención de Refugiados era difícil ya que los haitianos sufrían de graves daños psicosociales y les costaba articular afirmaciones coherentes. Algunos opinaban que, si bien un desastre natural en sí no podía servir de base para solicitar la condición de refugiado, en principio, su impacto y consecuencias sí podrían serlo, incluyendo y quizás en particular, en base a criterios de refugiados más amplios.

Observaciones por Estado de destino

OBSERVACIÓN	KENIA	ETIOPÍA	BRASIL	MÉXICO
Aplicación de marcos jurídicos en materia de refugiados	Marco clave aplicado para la protección internacional.	Marco clave aplicado para la protección internacional.	Marco jurídico en materia de refugiados aplicado únicamente para regularizar la situación de inmigrantes irregulares.	Marco jurídico en materia de refugiados disponible pero secundario a la aplicación de otros mecanismos.
Acceso a procedimientos de determinación de la condición de refugiado	Sí. Limitado desde octubre de 2011 Suspendido en los campamentos de Dadaab a mediados de 2015.	Sí.	Dudas sobre el acceso efectivo a procesos DCR.	Sí. No obstante, dudas sobre la disponibilidad y fiabilidad de la información en los procedimientos de determinación.
Proceso grupal o individual	Mayormente, enfoque basado en grupos para el reconocimiento de la condición de refugiado.	Mayormente, enfoque basado en grupos para el reconocimiento de la condición de refugiado.	La intervención favorecía a un mecanismo grupal con baja carga administrativa.	Intervención enfocada en «categorías» particulares.
Reconocimiento conforme a criterios de la Convención de Refugiados	Sí. Muy limitado, relativo al uso de criterios de refugiados más amplios.	Sí. Muy limitado, relativo al uso de criterios de refugiados más amplios.	No. Ninguno fue reconocido como refugiado entre 2010 y 2015.	Incierto. No se pudo obtener información.
Reconocimiento conforme a criterios de refugiados más amplios en instrumentos regionales	Sí. Fundamento principal para el reconocimiento.	Sí. Fundamento principal para el reconocimiento.	No. Limitada incorporación nacional de los criterios de refugiados más amplios.	Sí. Debido a las consecuencias del terremoto/desastre.
Opiniones sobre la pertinencia de los marcos jurídicos en materia de refugiados	Sí. Mixtas. En particular, referencias a la pertinencia de los criterios de refugiados más amplios.	Sí. En particular, referencias a la pertinencia de los criterios de refugiados más amplios.	Reconocimiento limitado de la pertinencia de la Convención de Refugiados o de los criterios de refugiados más amplios.	Sí. Los criterios de refugiados más amplios podrían ser aplicables debido a las consecuencias del riesgo/desastre (cf. riesgo/desastre en sí).
Riesgos y beneficios	Arquitectura de los campamentos.	Arquitectura de los campamentos.	Los refugiados tienen derecho a la protección contra la devolución y la extradición. Se facilitaron la reunificación familiar y los documentos de viaje, pero con restricciones para viajar.	Se ofreció a los refugiados mayor certeza mediante una vía para la naturalización eximida de ciertos requisitos. Se facilitó la reunificación familiar.
Participación del ACNUR	Mandato para la determinación de la condición de refugiado. Reconocimiento de la condición de refugiado principalmente a través del registro.	Reconocimiento de la condición de refugiado principalmente a través del registro por el ACNUR y el gobierno.	Involucrado en procesos de determinación de la condición de refugiado colectivos con voz pero sin voto.	Involucrado en procesos de determinación de la condición de refugiado colectivos hasta 2011. Participación limitada después.
Orientaciones del ACNUR pertinentes para somalíes/haitianos	Pautas de elegibilidad 2010, pero con referencias limitadas a las dinámicas de nexos.	Pautas de elegibilidad 2010, pero con referencias limitadas a las dinámicas de nexos.	Cartas del ACNUR/ACNUDH en 2010 y 2011 principalmente exigiendo la suspensión de las devoluciones y la protección temporal sobre bases humanitarias.	Cartas del ACNUR/ACNUDH en 2010 y 2011 principalmente exigiendo la suspensión de las devoluciones y la protección temporal sobre bases humanitarias.
Cambios en el entorno incluyendo reformas legales	Somalíes sujetos a enfoque individual al comienzo del DCR. Abril de 2016.	Se está considerando un nuevo proyecto de proclamación de refugiados para responder a las carencias en la legislación existente.	La nueva ley migratoria de 2017 permite visados y residencias humanitarias e incluye una más amplia protección contra la devolución.	La reformada ley migratoria permite tarjetas de visitantes por motivos humanitarios.

OBSERVACIONES E IMPLICACIONES

Las siguientes observaciones, obtenidas de las respuestas de los Estados de destino a los movimientos transfronterizos en el contexto de dinámicas de nexos plantean varias implicaciones.

>> Los marcos jurídicos en materia de refugiados jugaron un papel primario o secundario en la protección internacional.

IMPLICACIONES:

Las demás alternativas legales y políticas que los Estados disponen pueden ser pertinentes en el cómo y cuándo se aplican los marcos de refugiados en la respuesta a los movimientos transfronterizos en el contexto de dinámicas de nexos.

Estos marcos pueden ser parte de una «caja de

herramientas» de alternativas cuando se dispone de varios marcos para proporcionar protección internacional.

Cuando opera un solo marco (de refugiados, migratorio, etc.), las posibilidades de adaptar respuestas de protección internacional adecuadas y diferenciadas se ven limitadas.

En regiones con conflictos preexistentes e historia de flujo de refugiados, los Estados de destino pueden tener marcos normativos e institucionales y prácticas establecidas para la admisión y reconocimiento de refugiados. En este contexto, la caracterización incorrecta o la incompreensión de las causas fundamentales y los factores humanos que sustentan la huida pueden ser un desafío especial.

En otros Estados de destino, tales marcos y prácticas pueden ser limitados. En este contexto, las barreras para un acceso efectivo a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado y a la protección pueden ser un desafío.

>> El acceso a y la disponibilidad de procedimientos de determinación de la condición de refugiados varían

IMPLICACIONES:

Cuando los marcos jurídicos en materia de refugiados son secundarios a otras intervenciones empleadas en apoyo de la admisión y estadía en el contexto de dinámicas de nexos, podrían hacer falta esfuerzos dirigidos a fomentar el acceso efectivo a procedimientos de determinación de la condición de refugiado. Si no se dispone de información oportuna, específica y fiable sobre procedimientos de determinación, la prioridad asignada a otras intervenciones puede arraigarse de una manera que no permitiría el acceso efectivo de los refugiados a la protección internacional conforme al derecho de los refugiados. Las intervenciones administrativas podrían volverse necesarias para reducir al mínimo las barreras de acceso y para aumentar las posibilidades de reconocer refugiados.





Las orientaciones sobre procedimientos para atender a las solicitudes de condición de refugiado pueden ser importantes, en particular cuando estas no se examinan o determinan, sino que se resuelven mediante marcos migratorios o de otro tipo.

>> Los Estados favorecieron el uso de mecanismos que permitían intervenciones con base en grupo o categoría

IMPLICACIONES:

Cuando los movimientos transfronterizos en el contexto de dinámicas de nexos son de gran escala, o relativamente lo son en comparación con la práctica histórica, los Estados pueden favorecer mecanismos que faciliten el otorgamiento oportuno y eficiente de protección internacional con mínimos costos administrativos.

Para que los Estados consideren incluir los marcos jurídicos en materia de refugiados a los esfuerzos para dar forma a respuestas apropiadas a movimientos de gran escala en el contexto de dinámicas de nexos, podrían hacer falta enfoques funcionales basados en grupo para llevar a cabo la determinación de la condición de refugiado. La falta de tales mecanismos puede llevar a los Estados hacia otros marcos, cuando existe la voluntad política para acomodar la admisión y las estadías.

Comprender los motivos de los Estados para seguir otros marcos para la admisión y estadía (incluyendo la manera en que se considera la

viabilidad de los marcos jurídicos en materia de refugiados y los procedimientos de determinación) podría proporcionar perspectivas para las reformas políticas y operacionales necesarias.

>> Se reconoció una pequeña cantidad de solicitudes conforme a la Convención de Refugiados.

IMPLICACIONES:

La Convención de Refugiados seguirá siendo pertinente para las respuestas a movimientos transfronterizos en el contexto de dinámicas de nexos, pero esto podría variar según las características particulares de dichas dinámicas.

El hecho de un desastre no descarta la posibilidad de que las condiciones preexistentes en el país de origen (incluyendo las relacionadas al conflicto o la violencia) puedan seguir fundamentando las solicitudes en conformidad con la Convención de Refugiados. Los grupos marginados, perseguidos antes de un desastre, pueden seguir enfrentándose a formas preexistentes de persecución, mientras que, después de este, algunos grupos o individuos pueden ser tratados de manera diferencial. De hecho, el impacto de un desastre puede generar condiciones que refuercen o reafirmen las solicitudes de la condición de refugiados conforme a la Convención de Refugiados.

Guías sobre los tipos de solicitudes que puedan satisfacer los criterios de la Convención de Refugiados podrían facilitar el reconocimiento de los refugiados sobre estas bases. Las guías podrían

ser de especial importancia en situaciones en donde la causa más prominente o inmediata de la huida es un desastre. En situaciones en donde conflictos preexistentes agravan el impacto de los desastres o los efectos adversos del cambio climático (como podría decirse fue el caso en Somalia), podría ser importante explicar los factores humanos y las causas de fondo. Podría ser necesario también explicar la manera en la que las consecuencias de un desastre o de los efectos adversos del cambio climático se vinculan a los conflictos y la violencia y cómo podrían fundamentar las solicitudes de refugiados. Ante la ausencia de conflicto, cuando los desastres agravan la fragilidad del Estado (como podría decirse fue el caso de Haití), podría una vez más ser importante identificar las dimensiones humanas que pudieran dar base a las solicitudes en el marco de la Convención de Refugiados, así como explicar el impacto desproporcionado en grupos marginales.

>> Cuando los marcos jurídicos en materia de refugiados fueron emplearon y las definiciones regionales de refugiados eran aplicables, la condición fue reconocida principalmente en virtud de criterios más amplios.

IMPLICACIONES:

Cuando las definiciones regionales son aplicables a nivel nacional, pueden facilitar el reconocimiento

de la condición de refugiados en el contexto de las dinámicas de nexos.

A fin de mejorar la comprensión y la implementación robusta y coherente de los instrumentos regionales de refugiados, podrían hacer falta guías sobre la aplicabilidad de los criterios de refugiados y su pertinencia en el contexto de las dinámicas de nexos. En situaciones en las que los conflictos preexistentes agravan los efectos de desastres, que se vuelven la causa principal o inmediata de la huida, podría ser importante contrarrestar cualquier percepción de que los solicitantes son *solamente* víctimas de un desastre. Este imperativo es también pertinente cuando, ante la ausencia de conflicto, el desastre agrava la pre-existente fragilidad del Estado y se vuelve la causa principal o inmediata de la huida. En ambos tipos de situaciones, podría ser valioso identificar la manera en la que las consecuencias combinadas de conflicto/violencia y desastre/efectos adversos del cambio climático fundamentan las solicitudes bajo criterios de refugiados más amplios, en particular sobre la base de la ruptura del orden público.

>> Varias partes interesadas reconocieron la pertinencia y aplicabilidad de los marcos jurídicos en materia de refugiados para proporcionar protección internacional en el contexto movimientos vinculados a dinámicas de nexos, incluso cuando las causas principales y más inmediatas eran





el desastre, la inseguridad alimentaria o la hambruna.

IMPLICACIONES:

Informantes de gobiernos, el ACNUR y la sociedad civil reconocieron la pertinencia de los marcos jurídicos en materia de refugiados, y en particular los criterios de refugiados más amplios, para proporcionar protección internacional en el contexto de dinámicas de nexos.

En ocasiones, las percepciones y narrativas populares sobre las «causas» de la huida pueden resultar en la inobservancia de los marcos jurídicos en materia de refugiados, lo cual puede ser más probable cuando las causas principales o inmediatas se vinculan a causas de fondo, que no son vistas como tradicionales en la huida de refugiados. En este contexto, procurar que los marcos jurídicos en materia de refugiados sigan siendo parte de una «caja de herramientas» de respuestas al movimiento transfronterizo en el contexto de las dinámicas de nexos puede ser un desafío político clave.

A fin de mitigar la preocupación con factores de huida prominentes que puedan afectar la toma de

decisiones, podrían ser de utilidad orientaciones para mejorar la comprensión de la investigación pertinente y las cargas probatorias en la determinación de las solicitudes de condición de refugiados bajo criterios más amplios.

En algunos contextos de nexos, la pertinencia de los marcos jurídicos en materia de refugiados puede volverse aparente solo con el tiempo y la evolución de las condiciones en los países de origen.

>> La protección internacional conforme a los marcos jurídicos en materia de refugiados ofrecía derechos diferentes y únicos, aunque también algunas limitaciones, en comparación con la protección a través de otros canales.

IMPLICACIONES:

Cuando se dispone de varios marcos (de refugiados u otros) en apoyo de la protección internacional en el contexto de movimientos vinculados a las dinámicas de nexos, podría hacer falta comunicar de manera eficaz los derechos y limitaciones bajo

cada marco aplicable a fin de que los solicitantes puedan tomar decisiones informadas respecto a presentar o continuar con sus solicitudes.

>> Si bien su participación y acceso variaban, en cada contexto nacional, el ACNUR tenía un ámbito para informar, asesorar, apoyar y, en algunos casos, reconocer la condición de refugiado.

IMPLICACIONES:

Cuando está presente, el ACNUR tiene la posibilidad de informar, asesorar y asistir a los responsables de las decisiones para que comprendan la manera en la que individuos o grupos pueden satisfacer las definiciones de la Convención de Refugiados o los instrumentos regionales en la materia. Por otro lado, allí donde el ACNUR está integralmente involucrado en los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, su potencial de informar y asesorar a los Estados sobre la pertinencia y aplicación del derecho de los refugiados y de apoyar el otorgamiento de la condición de refugiados es mucho mayor. Cuando el ACNUR puede observar y asesorar, sus orientaciones, apoyo técnico y capacitación pueden ser cruciales para fortalecer la competencia y capacidad de los responsables de las decisiones en lo que respecta a la pertinencia de los marcos jurídicos en materia de refugiados, fomentando así el otorgamiento robusto de la condición de refugiado en el contexto de los movimientos de nexos.

>> Orientación específica del ACNUR sobre la aplicación de los marcos jurídicos en materia de refugiados a personas en búsqueda de protección internacional en el contexto de dinámicas de nexos en Somalia y Haití no estaba disponible en los periodos a los que se hace referencia.

IMPLICACIONES:

Los responsables de tomar decisiones y los operadores pueden valorar mucho las orientaciones del ACNUR, incluyendo en lo que respecta a la interpretación legal y la elegibilidad específica de países o perfiles. Los documentos de este último grupo deberían actualizarse regularmente para tener en cuenta las condiciones

predominantes y la evolución de las dinámicas de nexos, a fin de reforzar su utilidad y promover la fiabilidad.

Las cartas consultivas emitidas por el ACNUR tras los desastres (como ocurrió tras del terremoto de 2010 en Haití) pueden ser tomadas en cuenta en las decisiones de los Estados sobre las respuestas. Estas cartas tienen que ser emitidas como algo ordinario siempre que el ACNUR se entere de movimientos transfronterizos en el contexto de desastres, y ser redactadas para promover el otorgamiento de protección internacional bajo los marcos jurídicos en materia de refugiados.

Las guías en materia de interpretación legal a nivel global y/o regional pueden ser necesarias a fin de promover claridad, coherencia y consistencia en la aplicación de criterios de refugiados más amplios a los movimientos en el contexto de dinámicas de nexos, en especial en vista de los esfuerzos locales en el desarrollo de opiniones sobre la pertinencia de las definiciones nacionales de refugiados para los desastres «naturales» o ecológicos.

>> En algunos países, se adoptaron y/o modificaron marcos migratorios nacionales para promover la prestación de modos temporales y humanitarios de protección internacional.

IMPLICACIONES:

Para comprender las oportunidades y limitaciones para el otorgamiento de protección internacional en el contexto de movimientos de nexos puede hacer falta un análisis más profundo de los marcos jurídicos nacionales en materia de refugiados en los Estados de destino, así como de marcos migratorios y otros pertinentes, lo cual también podría ser necesario para apreciar cómo estos marcos migratorios afectan, fomentan o limitan la prestación de protección internacional sobre la base de obligaciones en virtud del derecho nacional, regional o internacional de los refugiados. on the basis of obligations pursuant to domestic, regional or international refugee law.

RECOMENDACIONES

Las siguientes doce recomendaciones se presentan teniendo en consideración el panorama político e institucional contemporáneo, cubren cuatro temas amplios, se basan en las respuestas, observaciones e implicaciones de los Estados de destino y están guiadas por el mandato del ACNUR y sus actividades y prioridades estratégicas.

SOBRE LAS ORIENTACIONES

1. El ACNUR debería desarrollar guías para la interpretación legal en forma de Directrices del ACNUR en materia de Protección Internacional para informar a Estados, profesionales, responsables de las decisiones y su propio personal sobre la pertinencia de la aplicación en la protección internacional de la Convención de Refugiados y los instrumentos de refugiados regionales en el contexto de las dinámicas de nexos, y su aplicación en la práctica .
2. En sus Directrices de elegibilidad específica de países o perfiles (y los documentos de orientación relacionados), el ACNUR debería explicar inequívocamente la manera en la que los efectos combinados de un riesgo, desastre o los efectos adversos del cambio climático y las condiciones de conflicto o violencia social, política y económica, o de seguridad, derechos humanos, y humanitarias se relacionan con los criterios aplicables a las definiciones de refugiados. Debería proporcionar información sobre los procesos e intervalos de actualizaciones y revisiones para fomentar la fiabilidad.
3. El ACNUR debería procurar emitir otras orientaciones para los Estados, como cartas específicas solicitando la no devolución, con referencias a la protección internacional conforme al derecho de los refugiados, para que los Estados estén al tanto de su potencial aplicabilidad, incluso en situaciones cuando la causa más prominente o inmediata pueda ser un desastre. La emisión de dichas cartas debería considerarse de manera sistemática y como cuestión de rutina siempre que el

ACNUR tome conocimiento de movimientos transfronterizos en el contexto de desastres.

4. El ACNUR (y los Estados y actores regionales, como corresponda) deberían desarrollar estrategias adaptadas a nivel regional (o subregional) para informar y promover la interpretación y aplicación de la Convención de Refugiados y criterios de refugiados más amplios a los movimientos transfronterizos de nexos.

SOBRE LA DETERMINACIÓN DE LA CONDICIÓN DE REFUGIADO Y EL ACCESO A LOS PROCEDIMIENTOS DE DETERMINACIÓN

5. A fin de mantener lo afirmado en la Declaración de Nueva York, los Estados (y otras partes interesadas, según corresponda) deberían garantizar el acceso efectivo a procedimientos nacionales de determinación de la condición de refugiado, también dentro del contexto de movimientos de nexos en donde la causa principal o inmediata pueda ser un desastre u otros factores normalmente no considerados como argumento para solicitudes de refugiados.
6. El ACNUR y otras partes interesadas deberían redactar o actualizar paquetes de capacitación para reforzar la competencia de los responsables de las decisiones en materia de determinación de la condición de refugiado, incluyendo el personal del ACNUR, a fin de aplicar la Convención de Refugiados y los criterios de refugiados más amplios a movimientos en el contexto de las dinámicas de nexos.
7. El ACNUR debería prestar apoyo técnico a los Estados para que desarrollen marcos jurídicos nacionales en materia de refugiados con el alcance y la capacidad operativa para ejecutar enfoques basados en grupos en los procesos de determinación de la condición de refugiado, a fin de fomentar la aplicación de tales marcos en el contexto de movimientos de (relativa) gran escala.

SOBRE UNA «CAJA DE HERRAMIENTAS» DE MEDIDAS DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

8. El ACNUR, los estados y otras partes interesadas, según corresponda, deberían analizar los marcos jurídicos nacionales, incluyendo las leyes y políticas de refugiados a fin de identificar oportunidades y limitaciones para proporcionar protección internacional en el contexto de dinámicas de nexos. Cuando sea aplicable, los Estados deberían desarrollar o reformar (y el ACNUR y otras partes interesadas deberían promover el desarrollo y reforma de) marcos nacionales en apoyo a el otorgamiento de protección internacional con base en el derecho de los refugiados.
9. En el contexto de movimientos transfronterizos de nexos, el ACNUR debería abogar con los Estados de destino y otras partes interesadas para garantizar que los marcos jurídicos en materia de refugiados sean tenidos en cuenta de manera consistente y se mantengan disponibles y accesibles en una «caja de herramientas» de respuestas a las necesidades de protección internacional, incluso ante la aplicación o priorización de otros marcos.

SOBRE DATOS, FALTA DE CONOCIMIENTO Y COMUNICACIÓN

10. El ACNUR y otras partes interesadas deberían desarrollar conocimientos y datos mediante la documentación de la práctica nacional cuando los marcos jurídicos en materia de refugiados hayan fundamentado la protección internacional para personas huyendo en el contexto de dinámicas de nexos.
11. El ACNUR y otras partes interesadas deberían llevar a cabo sondeos comparativos de las respuestas de varios Estados de destino a los movimientos de nexos desde un único país de origen a fin de reunir información específica regional o subregional sobre la aplicación, oportunidades y limitaciones de los marcos jurídicos en materia de refugiados.
12. El ACNUR debería analizar el modo en el que comunica al público sobre movimientos vinculados a dinámicas de nexos y elaborar la comunicación de una manera que evite y niegue inferencias singulares sobre las causas de la huida en el contexto de dinámicas de nexos (p. ej., evitando el uso de terminología como «desplazamiento por sequía»)..





EXPUESTOS AL DAÑO



EXPUESTOS AL DAÑO

Protección internacional en el contexto de las dinámicas de nexos:
entre conflicto o violencia y el desastre o cambio climático