

Hacia un pacto mundial sobre refugiados: hoja de ruta

(17 de mayo de 2017)

1. Introducción

1. En la Reunión de Alto Nivel sobre Refugiados y Migrantes, organizada por la Asamblea General en Nueva York el 19 de septiembre de 2016, los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron por unanimidad la “Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes”¹. Esta histórica declaración política está dirigida a mejorar la manera en la cual la comunidad internacional responde a los grandes desplazamientos de personas refugiadas y migrantes, incluidas las situaciones prolongadas de refugiados.

2. En lo que concierne a las personas refugiadas, la Declaración de Nueva York afirma fuertemente los principios, estándares y prácticas del régimen internacional de las personas refugiadas. En conjunto, los compromisos asumidos por los Estados Miembros que se aplican a las personas refugiadas, reflejan el entendimiento de que la protección de quienes que se han visto obligados a huir, y el apoyo a los países y comunidades que les acogen, son responsabilidades internacionales compartidas que deben ser asumidas más equitativamente y de una manera más previsible.

3. La Declaración de Nueva York contiene tres secciones sustantivas con compromisos que se aplican tanto a las personas refugiadas como a las personas migrantes, compromisos específicos a las personas refugiadas y compromisos específicos a las personas migrantes. Adicionalmente, incluye el Anexo I, el “Marco de respuesta integral para los refugiados”, y el Anexo II, titulado “Hacia un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular”².

4. El Anexo I contiene lo que los Estados Miembros han acordado que son los elementos de “un marco de respuesta para los refugiados integral y centrada en las personas” que será aplicado a “cada situación que involucre grandes números de refugiados”. Hace un llamado a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) para que inicie la aplicación de este marco en una serie de situaciones específicas de personas refugiadas y—en consulta con los Estados Miembros de las Naciones Unidas y todos los interesados pertinentes— encarga al Alto Comisionado a que desarrolle “un pacto mundial sobre refugiados” que sea incluido en su informe anual a la Asamblea General en 2018, para que pueda ser considerado por la Asamblea General junto con su resolución anual sobre el trabajo del ACNUR³.

5. Este documento expone el proceso que el ACNUR seguirá con el fin de cumplir con las solicitudes realizadas por la Asamblea General para aplicar el marco de respuesta integral para los refugiados y desarrollar un pacto mundial sobre refugiados.

¹ Resolución de la Asamblea General 71/1 (Declaración de Nueva York).

² El Anexo II de la Declaración de Nueva York hace un llamado para el desarrollo de “un pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular”, este proceso es “separado, distinto e independiente” del proceso de desarrollo del pacto mundial sobre refugiados, y se establece en modalidades en la resolución A/71/L.58.

³ Ver la Declaración de Nueva York, Anexo I, párrafos 18 y 19.

2. Antecedentes

La Declaración de Nueva York y la protección de las personas refugiadas

6. La Declaración de Nueva York representa un hito para la solidaridad global con las personas refugiadas y el régimen internacional de protección de los refugiados. En ella, los Estados Miembros de las Naciones Unidas reconocen el nivel de desplazamiento sin precedentes que se vive actualmente, afirman los derechos de las personas refugiadas y se comprometen a mejorar la protección y las soluciones duraderas disponibles para ellos, según lo dispuesto por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Los Estados Miembros expresan su determinación de abordar las causas originarias del desplazamiento forzado, se comprometen a proporcionar un apoyo más previsible y sostenible a las personas refugiadas y a las comunidades que los acogen, y acuerdan promover en forma activa soluciones duraderas para las personas refugiadas, particularmente en situaciones prolongadas de refugiados.

7. Uno de los temas de mayor importancia abordados en la Declaración de Nueva York es la responsabilidad compartida; es decir, la idea de que los países y las comunidades que acogen a un gran número de personas refugiadas deben ser apoyados por la comunidad internacional. En la Declaración de Nueva York, los Estados Miembros han emitido una declaración de compromiso internacional firme y concreta de compartir la responsabilidad de acoger y apoyar a las personas refugiados del mundo de manera más equitativa:

Subrayamos la importancia que reviste la cooperación internacional para el régimen de protección de los refugiados. Reconocemos la carga que imponen los grandes desplazamientos de refugiados en los recursos nacionales, especialmente en el caso de los países en desarrollo. Para atender las necesidades de los refugiados y los Estados de acogida, nos comprometemos a repartir más equitativamente la carga y la responsabilidad de acoger y dar apoyo a los refugiados del mundo, teniendo en cuenta las contribuciones hechas y las diferentes capacidades y recursos de los distintos Estados⁴.

8. La Declaración de Nueva York también establece las bases para que la comunidad internacional consolide y fortalezca aún más el régimen internacional de los refugiados, mediante la aplicación de un marco de respuesta integral para los refugiados establecido en el Anexo I a cada situación que involucre grandes desplazamientos de refugiados y mediante el desarrollo de un pacto mundial sobre refugiados.

El marco de respuesta integral para los refugiados

9. El Anexo I establece lo que los Estados Miembros han acordado es “un marco de respuesta para los refugiados integral y centrada en las personas, que se ajusta al derecho internacional y las mejores prácticas internacionales”⁵. Este marco de respuesta integral para los refugiados es de aplicación universal el cual, con el tiempo, se aplicará a todas las situaciones que involucren grandes desplazamientos de refugiados de acuerdo con las necesidades de los refugiados en cuestión y de los países y comunidades que los acogen. Este marco tiene cuatro objetivos declarados, a saber:

- (a) aliviar las presiones sobre los países de acogida;
- (b) mejorar la autosuficiencia de los refugiados;

⁴ Declaración de Nueva York, párrafo 68.

⁵ Declaración de Nueva York, Anexo I, párrafo 3.

- (c) ampliar el acceso a las soluciones que impliquen a terceros países; y
- (d) apoyar las condiciones existentes en los países de origen para el regreso en condiciones de seguridad y dignidad⁶.

10. Es importante destacar que los Estados Miembros indican que las respuestas integrales para los refugiados deben incluir un enfoque de participación de múltiples interesados, “de toda la sociedad” que incluya a “las autoridades nacionales y locales, las organizaciones internacionales, las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales, los mecanismos regionales de coordinación y asociación, los asociados de la sociedad civil, incluidas las organizaciones confesionales y el mundo académico, el sector privado, los medios de comunicación y los propios refugiados”⁷. En particular, el marco busca garantizar respuestas más sostenibles para los refugiados, al vincular esfuerzos humanitarios y de desarrollo desde el inicio de la crisis y mediante el fortalecimiento de enfoques sostenibles que inviertan en la resiliencia tanto de las personas refugiadas como de las comunidades locales, incluso a través de la inversión en los sistemas nacionales y locales, siempre que sea posible.

11. En el Anexo I, los Estados Miembros se comprometen a implementar el marco y solicitan al ACNUR que trabaje con los Estados Miembros e interesados pertinentes para aplicar el marco en una serie de situaciones específicas, para evaluar su implementación, y para examinar la posibilidad de perfeccionamiento y mayor desarrollo⁸.

3. Hacia un pacto mundial sobre refugiados

12. El Anexo I le encarga al Alto Comisionado para los Refugiados proponer un pacto mundial sobre refugiados el cual adjuntará en su informe anual a la Asamblea General en el 2018. Este pacto mundial sobre refugiados se basará en el marco de respuesta integral para los refugiados que los Estados Miembros han establecido y en el proceso de implementación, evaluación y mejora que se ha solicitado al ACNUR emprender.

Un pacto mundial sobre refugiados

13. El pacto mundial sobre refugiados que será propuesto por el Alto Comisionado, comprenderá dos partes complementarias:

- (i) el marco de respuesta integral para los refugiados, según lo acordado por los Estados Miembros en el Anexo I de la Declaración de Nueva York, complementado por los párrafos del preámbulo y conclusión; y
- (ii) un programa de acción que establezca acciones que pueden ser tomadas—tanto por los Estados Miembros como por otros interesados pertinentes—para sustentar el marco de respuesta integral para los refugiados, para asegurar su plena implementación y para compartir más equitativamente la responsabilidad para su implementación.

Parte I: el marco de respuesta integral para los refugiados

14. Los cuatro pilares claves del marco de respuesta integral para los refugiados consisten en (i) recepción y admisión; (ii) apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes; (iii) apoyo a los países y comunidades de acogida; y (iv) soluciones duraderas. Es importante señalar que los Estados Miembros de las Naciones Unidas ya han acordado

⁶ Declaración de Nueva York, Anexo I, párrafo 18.

⁷ Declaración de Nueva York, Anexo I, párrafo 2.

⁸ Declaración de Nueva York, Anexo I, párrafos 17 y 18.

adoptar los compromisos contenidos en el Anexo I de la Declaración de Nueva York.

15. Por esta razón, se prevé que el pacto mundial sobre refugiados tenga como base los compromisos acordados y contenidos en el marco de respuesta integral para los refugiados, agregando párrafos del preámbulo y de conclusión. El programa de acción descrito a continuación facilitará y apoyará la implementación de esos compromisos en países específicos y contextos regionales.

Parte II: el programa de acción

16. La segunda parte del pacto mundial sobre refugiados será un programa de acción que complementará el lenguaje ya acordado del marco de respuesta integral para los refugiados, al proporcionar medios concretos para que sea operativo. Destacará las mejores prácticas y establecerá las acciones que deben tomarse para lograr el tipo de respuesta integral para los refugiados prevista en la Declaración de Nueva York y también identificará los vacíos, operacionales o de otro tipo, que deben ser abordados. Los mecanismos posibles para asegurar que la responsabilidad de acoger y apoyar a los refugiados se comparta de forma más equitativa será fundamental para el programa de acción.

17. El programa de acción no intentará imponer obligaciones adicionales a los Estados, pero en su lugar procurará establecer cómo las obligaciones existentes se puedan cumplir mejor— y lo más importante— cómo las responsabilidades para cumplir esas obligaciones puedan compartirse de forma más equitativa. El programa de acción adoptará el enfoque de toda la sociedad previsto en la Declaración de Nueva York, y por consiguiente, incluirá las acciones que puedan ser tomadas por una amplia gama de actores para contribuir a respuestas verdaderamente integrales⁹.

18. El texto del programa de acción será objeto de consultas formales con los Estados Miembros y otros interesados pertinentes, tal como se detalla a continuación. El ACNUR también propondrá maneras en las cuales el programa de acción puede ser evaluado y actualizado de manera regular.

Actividades preparatorias hacia el programa de acción

19. Se llevarán a cabo actividades como parte del desarrollo del programa de acción, en cooperación y consulta con los Estados Miembros y otros interesados pertinentes, en un número de áreas interconectadas, incluido a través de:

- (i) la implementación del marco de respuesta integral para los refugiados a países o situaciones específicas, incluso mediante el aprendizaje de lecciones de situaciones de refugiados presentes o pasadas;
- (ii) discusiones temáticas que servirán de base para el desarrollo del programa de acción; y
- (iii) un balance de avances alcanzados y lecciones aprendidas que identifique las mejores prácticas en respuesta a las personas refugiadas, las medidas necesarias para lograr el tipo de respuesta prevista en la Declaración de Nueva York y las áreas a desarrollar en el futuro.

20. El trabajo en estas áreas complementarias continuará hasta que se adopte el pacto mundial sobre refugiados en 2018, como se establece a continuación.

⁹ Por ejemplo, en el área de recepción y admisión, el programa de acción podría proporcionar medidas concretas que los Estados de acogida y los que no son de acogida, así como otros interesados pertinentes podrían adoptar para asegurar que una capacidad de registro de emergencia se encuentre establecida; los sistemas biométricos sean compatibles; y el personal esté capacitado y las instalaciones de recepción estén equipadas para responder a necesidades específicas.

(i) Implementación del marco de respuesta integral para los refugiados

21. Una de las principales actividades preparatorias para el desarrollo del programa de acción es tomar el texto del marco de respuesta integral para los refugiados que los Estados Miembros han proporcionado y aplicarlo a una serie de países y situaciones específicos. Este trabajo ha avanzado considerablemente. El ACNUR ha establecido un Equipo de Trabajo sobre Respuestas Integrales para identificar países que acogen personas refugiadas o situaciones de refugiados, a las que podría aplicarse el marco de respuesta integral para los refugiados— en estrecha consulta con los países correspondientes—y para trabajar con una amplia diversidad de interesados para aplicarla. Conjuntamente con los Estados Miembros de las Naciones Unidas y otros interesados pertinentes, el Equipo de Trabajo evaluará la implementación del marco, identificando buenas prácticas, así como desafíos y vacíos que servirán de base para el desarrollo del programa de acción.

22. En la implementación del marco de respuesta integral para los refugiados, se está utilizando el enfoque de toda la sociedad para fortalecer asociaciones existentes —y formar nuevas—entre una diversidad de actores, incluidas las organizaciones regionales y los mecanismos de coordinación, los actores de desarrollo (sean gubernamentales, intergubernamentales o de la sociedad civil), las instituciones financieras internacionales y el sector privado.

23. Los Estados Miembros de las Naciones Unidas y otros interesados pertinentes, seguirán siendo actualizados y consultados regularmente sobre los avances alcanzados en la implementación del marco de respuesta integral para los refugiados, incluso mediante sesiones informativas periódicas en Ginebra y Nueva York.

(ii) Discusiones temáticas

24. Con el fin de garantizar que las perspectivas de todos los Estados Miembros y de los interesados pertinentes se reflejen en el programa de acción, el ACNUR organizará una serie de discusiones temáticas dirigidas a identificar las acciones que son esenciales para el tipo de respuesta para los refugiados prevista en la Declaración de Nueva York. Estas discusiones abarcarán los cuatro aspectos del marco de respuesta integral para los refugiados.

25. Una serie de sesiones temáticas se celebrarán en Ginebra durante el transcurso del año 2017, de la siguiente forma:

- (i) Acuerdos pasados y actuales sobre la distribución de la carga y la responsabilidad (10 de julio);
- (ii) Medidas que se deben adoptar al inicio de un gran desplazamiento de refugiados (incluidos los elementos establecidos en la sección de “Recepción y admisión” del marco de respuesta integral para los refugiados) (17-18 de octubre);
- (iii) Satisfacer las necesidades y apoyar a las comunidades (incluidas las secciones del marco sobre el “Apoyo a las necesidades inmediatas y persistentes” y el “Apoyo a los países y comunidades de acogida”) (17-18 de octubre);
- (iv) Medidas que se deben adoptar para encontrar soluciones duraderas (de conformidad con la sección final del marco que lleva el mismo nombre) (14-15 de noviembre); y
- (v) Cuestiones que abarcan todas las cuatro secciones sustantivas del marco, y cuestiones generales (14-15 de noviembre).

26. Cada sesión comenzará con las presentaciones de un panel compuesto por representantes de Estados Miembros (incluidos aquellos que acogen un gran número de refugiados) y otros interesados pertinentes, como expertos y académicos. Esto será seguido por un diálogo interactivo que se centrará en medidas concretas que se pueden incluir en el programa de acción.

27. El ACNUR también procurará utilizar reuniones, procesos y conferencias existentes, como la reunión del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ExCom) en octubre de 2017 (a la cual todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas están invitados), con el fin de identificar medidas adicionales que puedan incluirse en el programa de acción. Por ejemplo, la Cumbre de la Autoridad Intergubernamental sobre el Desarrollo (IGAD, por sus siglas en inglés) proporcionó una buena oportunidad para la reflexión y compromiso para la situación de Somalia, al igual que la reunión de seguimiento de la Declaración de Acción de San José para los países afectados por la situación del Triángulo Norte Centroamericano. Además, las Consultas Anuales del ACNUR con las organizaciones no gubernamentales se dedicarán en 2017 al tema “De la responsabilidad global a la acción local – la implementación del marco de respuesta integral para los refugiados”. El ACNUR apreciaría la participación de los Estados Miembros y otros interesados pertinentes en la identificación de otros eventos y procesos adecuados.

(iii) Balance: finales de 2017

28. Aunque la aplicación del marco de respuesta integral para los refugiados y la celebración de discusiones temáticas continuarán hasta que se adopte el pacto mundial sobre refugiados en 2018, el ACNUR invitará a los Estados Miembros y a otros interesados pertinentes—incluidas organizaciones internacionales y regionales, sociedad civil, expertos, académicos y personas refugiadas—a que se unan para realizar un balance de los avances alcanzados a finales de 2017. El Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en Materia de Protección en diciembre, se dedicará a evaluar los avances alcanzados y a identificar las lecciones aprendidas durante los trabajos preparatorios descritos anteriormente y a sentar las bases para el pacto mundial sobre refugiados.

4. Consultas formales: a partir de febrero de 2018

29. Con base en el balance de la aplicación del marco de respuesta integral para los refugiados, las discusiones temáticas, incluido la discusión en el Diálogo del Alto Comisionado, el ACNUR preparará un borrador del pacto mundial sobre refugiados para febrero de 2018. El ACNUR compartirá este borrador con todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas y con los interesados pertinentes para las consultas formales. Como se indicó anteriormente, este borrador consistirá de dos partes principales: (i) el marco de respuesta integral, incluyendo párrafos del preámbulo y de conclusión, y (ii) el programa de acción.

30. El ACNUR propone que las consultas formales incluyan a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, con los organismos especializados e intergubernamentales con los que el Secretario General ha establecido relaciones de trabajo y las organizaciones no gubernamentales que han obtenido el carácter consultivo en calidad de observadoras del Consejo Económico y Social de las Naciones Unidas. El ACNUR prevé que se celebrarán cuatro sesiones de consultas formales, organizadas en Ginebra, de la siguiente forma:

- (i) Febrero/marzo de 2018;
- (ii) Abril de 2018;
- (iii) Mayo de 2018; y

(iv) Junio/julio de 2018.

31. Además de estas consultas formales, se celebrarán diálogos con otros interesados pertinentes, incluidas las personas refugiados, expertos, académicos y el sector privado, cuyos insumos se canalizarán a las consultas formales. Informes y documentos de posición se compartirán con anticipación con los Estados Miembros y con otros interesados pertinentes.

32. Se adjunta como anexo un calendario de los eventos fundamentales de la hoja de ruta.

33. Tal como se anunció en la Declaración de Nueva York y como se describió anteriormente, el Alto Comisionado incluirá el pacto mundial sobre refugiados, reflejando los resultados de las consultas formales en su informe anual a la Asamblea General en 2018, para que pueda ser considerado por la Asamblea General en su 73º período de sesiones junto con su resolución anual sobre el ACNUR. La Oficina prevé que el pacto mundial sobre refugiados pueda ser anexado a la resolución.

5. Conclusión

34. La Declaración de Nueva York y el pacto mundial sobre refugiados previsto, representan un compromiso excepcional con la cooperación internacional para compartir responsabilidades de manera más equitativa y predecible frente a los grandes desplazamientos de personas refugiadas y las situaciones prolongadas de refugiados. El ACNUR espera trabajar con los Estados Miembros y otros interesados pertinentes para transformar estos importantes compromisos en acción, en beneficio de los refugiados, de los países y de las comunidades que los acogen.

ACNUR, 17 de mayo de 2017

Anexo

Hoja de ruta (a partir del 17 de mayo de 2017)

En el siguiente cuadro se presenta una hoja de ruta de reuniones que se dedicarán a las discusiones temáticas, al balance y a los elementos de las consultas formales del proceso dirigido al desarrollo del pacto mundial sobre refugiados.

I. Discusiones temáticas (2017)

10 de julio	<u>Discusión temática 1:</u> Acuerdos pasados y actuales sobre la distribución de la carga y la responsabilidad.
17-18 de octubre	<u>Discusiones temáticas 2 y 3:</u> Medidas que se deben adoptar al inicio de un gran desplazamiento de refugiados y satisfacer las necesidades y apoyar a las comunidades.
14-15 de noviembre	<u>Discusiones temáticas 4 y 5:</u> Medidas que se deben adoptar para encontrar soluciones duraderas y cuestiones que abarcan todas las cuatro secciones sustantivas del marco, y cuestiones generales.

II. Balance (2017)

12-13 de diciembre Diálogo del Alto Comisionado

III. Consultas formales (2018)

Febrero/marzo	Consulta formal 1
Abril	Consulta formal 2
Mayo	Consulta formal 3
Junio/julio	Consulta formal 4