

AMNISTÍA INTERNACIONAL

COMPARTIR LA RESPONSABILIDAD HACIA LAS PERSONAS REFUGIADAS: UN NUEVO PACTO MUNDIAL

ÍNDICE: IOR 40/3906/2016

19 de mayo de 2016

Los Estados ricos y la comunidad internacional en su conjunto no han compartido de manera equitativa la responsabilidad de gestionar la crisis mundial de refugiados en curso. En la actualidad, esta responsabilidad recae de modo desproporcionado en países más pobres: el 86 por ciento de los 20 millones de personas refugiadas del mundo se encuentran en Estados en desarrollo.¹ Más de un millón de personas refugiadas necesitan con urgencia reasentamiento,² pero los compromisos globales de reasentamiento sólo son ligeramente superiores a 100.000 al año.³ Sólo unos 30 países ofrecen plazas de reasentamiento.⁴ Además, los países más ricos están haciendo mucho menos de lo necesario para compartir la carga económica de la crisis mundial de refugiados, y la financiación de los llamamientos humanitarios en favor de las personas refugiadas es sistemáticamente –y a menudo gravemente– insuficiente.⁵ Es necesario adoptar con urgencia un nuevo enfoque global: un enfoque basado en la cooperación internacional sostenida y comprometida y en un reparto equitativo de las responsabilidades.⁶

En 2016, varias reuniones internacionales brindarán a los Estados la oportunidad de asumir compromisos para responder a la crisis mundial de refugiados y de proporcionar ayuda a las personas refugiadas y a los principales países de acogida: la Cumbre Humanitaria Mundial, las Consultas Anuales Tripartitas sobre Reasentamiento, la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de la ONU sobre la respuesta para hacer frente a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes, la cumbre convocada por Estados Unidos sobre la crisis mundial de refugiados.

Amnistía Internacional hace un llamamiento a todos los países para que aprovechen estas ocasiones para pasar de las medidas paliativas a corto plazo a las soluciones proactivas y coordinadas globalmente a largo plazo. Para resolver la actual crisis de refugiados y responder de manera adecuada a crisis futuras, es necesario adoptar un nuevo paradigma del reparto de la responsabilidad.

La comunidad internacional debe compartir la responsabilidad de acoger y de ayudar a las personas refugiadas. En las reuniones de 2016, los Estados deben tomar con urgencia las medidas necesarias para responder a la actual crisis de refugiados, asumiendo y cumpliendo de forma inmediata compromisos de:

- Reasentar a todas las personas refugiadas que el ACNUR determine que necesitan reasentamiento;
- Establecer o aumentar rutas seguras y legales (“vías alternativas”) para la admisión de refugiados;
- Aumentar de modo significativo su contribución a la financiación humanitaria, incluida la financiación plena de los llamamientos humanitarios de la ONU.

Comprometerse a un nuevo Pacto Mundial sobre reparto de la responsabilidad hacia las personas refugiadas

En la reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General de la ONU sobre la respuesta para hacer frente a los desplazamientos masivos de refugiados y migrantes, que se celebrará en septiembre de 2016, los Estados deben adoptar un nuevo Pacto Mundial sobre un reparto previsible y equitativo de la responsabilidad hacia los refugiados, basado en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de refugiados. El Pacto Mundial debe incluir:

- Un sistema permanente de distribución de las plazas de reasentamiento, basado en criterios objetivos;
- En los casos de grandes movimientos de refugiados, un sistema adicional de distribución para admitir a las personas refugiadas mediante rutas seguras y aceleradas (“vías legales” de admisión) basado en criterios objetivos;

- **Financiación plena, flexible y previsible garantizada para la protección de las personas refugiadas y apoyo económico significativo a los países que acogen a un gran número de refugiados, además de los programas de ayuda al desarrollo existentes;**
- **Reforzamiento de los sistemas de determinación de la condición de refugiado y mayor uso del reconocimiento *prima facie* de dicha condición;**
- **Respeto, protección y realización de los derechos de las persona refugiadas en su país de asilo, lo que debe incluir el disfrute de un nivel de vida adecuado, acceso a educación, atención de la salud y otros servicios, y autosuficiencia económica.**

Los principios de un nuevo Pacto Mundial sobre reparto de responsabilidad hacia los refugiados

Un nuevo Pacto Mundial sobre reparto de la responsabilidad hacia los refugiados debe estar firmemente basado en el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho de refugiados, y debe respetar, proteger y realizar los derechos de las personas refugiadas y solicitantes de asilo. En particular, Amnistía Internacional considera que la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y los demás instrumentos internacionales y regionales del derecho de refugiados siguen siendo el marco principal para la protección de las personas refugiadas en todo el mundo.

Un marco efectivo de reparto de la responsabilidad debe garantizar una respuesta gestionada y proactiva de las crisis de desplazamiento, basada en principios y mecanismos establecidos previamente, y garantizar los recursos económicos necesarios. Las contribuciones de los Estados deben ser justas y proporcionadas. Para evaluar la contribución relativa de cada Estado al reparto de responsabilidades, deben emplearse criterios objetivos, como el PIB, la población, la tasa de desempleo, la población refugiada, el número de solicitudes de asilo recibidas, etc.

Aunque un enfoque flexible del reparto de responsabilidades puede permitir que los Estados contribuyan de maneras diferentes a una respuesta común, el apoyo económico a los países que acogen a un gran número de personas refugiadas y solicitantes de asilo en épocas de crisis no debe sustituir a las contribuciones para el reasentamiento y la reubicación, la admisión de solicitantes de asilo en la frontera o su protección, ni hacerse a costa de tales contribuciones.

Todos los países deben:

- **Cumplir con su obligación de proporcionar asilo y proteger a las personas refugiadas:** garantizando el derecho a buscar asilo y a disfrutar de él a las personas que estén en su territorio o bajo su jurisdicción, incluso en su frontera y sin tener en cuenta la manera en que estas personas entraron en el territorio; brindando protección a quienes lo necesiten, lo que incluye la creación de condiciones de acogida adecuadas, procedimientos para la determinación de la condición de refugiado justos y efectivos y respeto del principio de no devolución.
- **Compartir la responsabilidad de acoger a personas refugiadas:** satisfaciendo todas las necesidades de reasentamiento mediante el reasentamiento tradicional o la admisión humanitaria; en situaciones de grandes movimientos de refugiados, admitiendo a los refugiados mediante rutas seguras y legales aceleradas (“vías legales” de admisión), además del reasentamiento.
- **Compartir la responsabilidad de ayudar económicamente a las personas refugiadas:** aportando financiación, entre otras modalidades en forma de financiación para los llamamientos humanitarios y ayuda al desarrollo adicional, para apoyar las iniciativas locales de inclusión y autosuficiencia en países que acogen a un gran número de refugiados; cuando tengan lugar cambios sustanciales de las circunstancias en el país de origen de las personas refugiadas, aportando apoyo económico para permitir la repatriación voluntaria y en condiciones de seguridad y dignidad.
- **Rendir cuentas.** El nuevo Pacto Mundial debe ser previsible y equitativo, definido claramente y aplicado y supervisado efectivamente, e incluirá el apoyo y la supervisión de un mecanismo institucional.

Los elementos de un nuevo Pacto Mundial sobre reparto de responsabilidad hacia los refugiados

Un nuevo Pacto Mundial sobre reparto de responsabilidad hacia los refugiados debe incluir:

1. Un sistema permanente de distribución de las plazas de reasentamiento, basado en criterios objetivos.

Para las personas refugiadas especialmente vulnerables que no pueden recibir la protección y asistencia que necesitan en el país de acogida (por ejemplo, supervivientes de violencia y tortura, mujeres y niñas en situación de riesgo, y quienes tienen graves necesidades médicas), el reasentamiento constituye una tabla de salvación para el pleno disfrute de sus derechos humanos en un tercer país. Podrán utilizarse para el mismo fin otras formas de admisión humanitaria, como los visados por razones humanitarias.

2. En los casos de grandes movimientos de refugiados, un sistema de distribución adicional para la admisión de personas refugiadas mediante rutas seguras y legales aceleradas (“vías legales” de admisión) basado en criterios objetivos.

En situaciones de grandes movimientos de refugiados, como la crisis de refugiados de Siria, el reasentamiento no es suficiente. Países como Turquía, Líbano y Jordania acogen a un número muy elevado de refugiados, de los que no es razonable esperar que puedan ocuparse. El resultado es que cientos de miles de refugiados viven en la indigencia o arriesgan su vida para llegar a Europa. Es necesario un sistema de distribución acordado previamente para garantizar los derechos humanos de las personas refugiadas y para compartir la responsabilidad de su protección con los países de primer asilo. El sistema de distribución debe basarse en procedimientos de entrada protegidos y/o en el reconocimiento mutuo de la condición de refugiado. Puede complementarse también con otras vías de admisión, como la potenciación de la reunificación familiar y los visados de trabajo y para estudiantes.

3. Financiación plena, flexible y previsible garantizada para la protección de las personas refugiadas y apoyo económico significativo a los países que acogen a un gran número de refugiados, además de los programas de ayuda al desarrollo existentes;

Los Estados deben garantizar la financiación plena de los llamamientos humanitarios. Los Estados que acogen a un número considerable de refugiados deben recibir apoyo adecuado de la comunidad internacional, en forma de financiación estable y orientada a posibilitar la inclusión local y la autosuficiencia de las personas refugiadas. Dado que las emergencias de desplazamiento a corto plazo se convierten a menudo en un desafío de desarrollo a largo plazo para el país de acogida, el desplazamiento debe integrarse en los planes de desarrollo de los países que acogen a los refugiados.

4. Reforzamiento de los sistemas de determinación de la condición de refugiado y mayor uso del reconocimiento *prima facie* de dicha condición.

La determinación de la condición de refugiado, tanto si corre a cargo de las autoridades del Estado como del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), debe garantizar que a las personas que necesitan protección internacional se las reconoce como tales y se les concede la protección que merecen. Debe permitirse el acceso a procedimientos justos y efectivos de determinación de la condición de refugiado a todas las personas que soliciten asilo bajo la jurisdicción de un Estado. Cuando las personas que buscan protección internacional llegan en gran número y a un ritmo sostenido, la determinación individual de su solicitud de la condición de refugiado puede llegar a ser impracticable o ineficaz. Si la mayoría de quienes llegan en el grupo pueden considerarse refugiados a partir de información objetiva sobre las circunstancias en el país de origen, los Estados deben conceder la condición de refugiado a los miembros de un grupo concreto sobre una base *prima facie* (presunción). El reconocimiento *prima facie* de la condición de refugiado puede emplearse en combinación con la protección subsidiaria o temporal y convertirse en condición a largo plazo basada en la determinación individual de dicha condición.

5. Respeto, protección y realización de los derechos de las personas refugiadas en su país de asilo, lo que incluye el disfrute de un nivel de vida adecuado, acceso a educación, atención de la salud y otros servicios, y autosuficiencia económica.

Las personas refugiadas deben tener la posibilidad de ser autosuficientes y de participar activamente en su inclusión local, y han de recibir apoyo para tal fin. El alojamiento en campos de refugiados debe ser una medida temporal que se utilizará en situaciones de emergencia; no debe convertirse en una manera de aislar a los refugiados ni de restringir su libertad de circulación. La residencia en campos no debe ser una condición previa para el acceso a un techo y a servicios fundamentales como atención de la salud, educación, etc.

¹ ACNUR, *Tendencias globales 2014*, p. 2,

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2015/10072>

² El reasentamiento es el traslado de refugiados del país en el cual han solicitado asilo a otro Estado que ha aceptado admitirlos como refugiados y concederles la residencia permanente y, con el tiempo, la posibilidad de obtener la ciudadanía. ACNUR, *Manual de Reasentamiento*, p. 38, <http://acnur.es/PDF/Manual-%20Reasentamiento-ACNUR.pdf>. Generalmente, la coordinación del reasentamiento corre a cargo del ACNUR, que remite los casos de los refugiados reconocidos como tales a países que han ofrecido plazas de reasentamiento.

³ ACNUR, *Refugee Resettlement Trends 2015*, p. 2, <http://www.unhcr.org/559e43ac9.html>; ACNUR, *Tendencias globales 2014*, p. 3.

⁴ Los países siguientes ofrecen reasentamiento o admisión humanitaria: Alemania, Argentina, Australia, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Brasil, Bulgaria, Canadá, Chile, Dinamarca, España, Estados Unidos de América, Finlandia, Francia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Japón, Liechtenstein, Luxemburgo, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido, República Checa, República de Corea, Rumania, Suecia, Suiza y Uruguay. ACNUR, *Resettlement Fact Sheet 2015*, <http://www.unhcr.org/524c31a09.html>

⁵ *Global Humanitarian Assistance Report 2015*, p. 22, http://www.globalhumanitarianassistance.org/wp-content/uploads/2015/06/GHA-Report-2015_-Interactive_Online.pdf

⁶ El régimen internacional de protección de los refugiados se basa en la cooperación entre los Estados. El principio de responsabilidad compartida, es decir, que la protección efectiva de las personas refugiadas requiere la cooperación internacional, se basa en la obligación internacional de proteger a las personas refugiadas y de encontrar soluciones seguras y duraderas para ellas. El principio de responsabilidad compartida, reflejado por primera vez en el Preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, se incluyó después en la Declaración de la ONU sobre el Asilo Territorial, de 1967, y en la Convención de la OUA que Regula los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 1969, ratificada actualmente por 45 Estados. Véase también: Directiva de la Unión Europea relativa a las normas mínimas para la concesión de protección temporal, Directiva 2001/55/CE del Consejo de 20 de julio de 2001.