



COMPARTIR VERDADERAMENTE LA RESPONSABILIDAD: CINCO PROPUESTAS DE AMNISTÍA INTERNACIONAL

LA CRISIS GLOBAL DE REFUGIADOS

AMNESTY
INTERNATIONAL



Amnistía Internacional es un movimiento global de más de 7 millones de personas que trabajan por un mundo en el que todas y todos disfrutan de los derechos humanos.

Nuestra visión es la de un mundo en el que todas las personas disfrutan de todos los derechos proclamados en la Declaración Universal de Derechos Humanos y en otras normas internacionales de derechos humanos.

Somos independientes de todo gobierno, ideología política, interés económico y credo religioso. Nuestro trabajo se financia principalmente gracias a nuestra membresía y a donaciones públicas.

© Amnesty International 2016

Salvo cuando se indique lo contrario, el contenido de este documento está protegido por una licencia Creative Commons (atribución, no comercial, sin obra derivada, internacional 4.0).

<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/legalcode>

Para más información, visiten la página *Permisos* de nuestro sitio web: www.amnesty.org

El material atribuido a titulares de derechos de autor distintos de Amnistía Internacional no está sujeto a la licencia Creative Commons.

Publicado por primera vez en 2016 por Amnesty International Ltd. Peter Benenson House, 1 Easton Street London WC1X 0DW, Reino Unido

Índice: IOR 40/4380/2016
Idioma original: Inglés
Impreso por Amnistía Internacional, Secretariado Internacional, Reino Unido

amnesty.org



Foto de portada: Al borde de una carretera en Kilis (Turquía), un niño sirio de 3 años mira al exterior desde la tienda de campaña en la que vive con su familia desde hace más de un año © Amnesty International

AMNESTY
INTERNATIONAL



ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	2
CINCO PROPUESTAS DE AMNISTÍA INTERNACIONAL PARA LOGRAR COMPARTIR LA RESPONSABILIDAD	4
1. Un nuevo mecanismo para reasentar a todas las personas refugiadas que cumplen los criterios de vulnerabilidad del ACNUR	4
2. Un nuevo mecanismo global para trasladar a personas refugiadas desde los países donde la población refugiada ha alcanzado un umbral determinado	5
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	5
4. Reforzamiento de los sistemas de determinación de la condición de refugiado y mayor uso del reconocimiento prima facie de dicha condición	6
5. Todos los países deben instaurar políticas y sistemas que garanticen la protección real de las personas refugiadas y solicitantes de asilo y les permitan cubrir sus necesidades básicas sin atentar contra sus derechos humanos y su dignidad.	6

INTRODUCCIÓN

En el mundo hay actualmente unos 20 millones de personas refugiadas. La inmensa mayoría (el 86 por ciento, según las cifras del ACNUR) están acogidas en países de ingresos bajos y medios, mientras que muchos de los países más ricos del mundo son los que acogen a menos personas y los que menos hacen. Por ejemplo, Reino Unido ha concedido asilo a aproximadamente 5.000 nacionales sirios desde 2011,¹ mientras que Jordania –con una población casi 10 veces menor que Reino Unido y el 1,2 por ciento de su PIB²– acoge a más de 655.000 personas refugiadas sirias.³ El número total de personas refugiadas y solicitantes de asilo en la rica Australia es 57.594, frente a 739.156 en Etiopía.⁴ Esta situación es intrínsecamente injusta y menoscaba los derechos humanos de las personas refugiadas.

El ACNUR considera que más de un millón de personas refugiadas son vulnerables y necesitan con urgencia ser reasentadas en otros países. Entre las personas refugiadas vulnerables figuran las supervivientes de violencia y tortura, las mujeres y niñas en situación de riesgo y las personas que tienen necesidades médicas graves. Sólo unos 30 países ofrecen plazas de reasentamiento para personas refugiadas vulnerables, y el número de plazas que ofrecen está cada año muy por debajo de las necesidades identificadas por el ACNUR.

Los llamamientos humanitarios para prestar apoyo en grandes crisis de refugiados, como las de Siria, Burundi y Afganistán, adolecen de una insuficiencia sistemática, y grave, de fondos. Hasta el 1 de junio de 2016, el plan de respuesta a Burundi sólo había logrado un 30 por ciento de financiación, el plan de ayuda regional para los refugiados y la resiliencia ante la crisis de Siria un 27 por ciento, y el plan de respuesta humanitaria en Yemen sólo el 17 por ciento.

UN SISTEMA JUSTO PARA COMPARTIR LA RESPONSABILIDAD

Amnistía Internacional considera que las respectivas contribuciones de los Estados al reparto de responsabilidades respecto a las personas refugiadas deben ser mucho más equitativas, basadas en la capacidad, definida objetivamente, de cada Estado para acoger y ayudar a las personas refugiadas. El concepto de responsabilidad compartida se basa en el derecho internacional de los derechos humanos y de los refugiados. Los Estados tienen la obligación de apoyarse mutuamente para acoger a personas refugiadas, así como la obligación de buscar la cooperación y la asistencia internacionales, y de prestarlas, para garantizar que las personas refugiadas pueden llegar a un lugar seguro y tener acceso al apoyo que necesitan. Pero esto no se cumple. Mientras que un número reducido de países acogen a millones de personas refugiadas, muchos países no prestan asistencia alguna.

DÓNDE VIVEN LAS PERSONAS REFUGIADAS EN EL MUNDO

Aunque el incremento en la cifra de personas refugiadas se debe en gran medida al conflicto de Siria, la crisis de refugiados es un fenómeno global, con grandes poblaciones refugiadas en la mayoría de las regiones del mundo. El conflicto de Siria actuó como catalizador de la atención internacional hacia un problema que no ha recibido la atención que requiere. Algunas de las principales poblaciones refugiadas del mundo son:

- Más de 5 millones de personas refugiadas palestinas en Oriente Medio;
- Más de 4,8 millones de personas refugiadas de Siria, el 95 por ciento de las cuales viven en 5 países vecinos;
- Más de 2,5 millones de personas refugiadas afganas, la mayoría en Pakistán e Irán;
- Más de un millón de personas refugiadas somalíes, de ellas 413.000 en la vecina Kenia.



Personas refugiadas recién llegadas de Somalia esperan para ser registradas en el campo de Ifo, en Dadaab (Kenia), 2010 © UNHCR/R.

¹ *Syria Refugees: UK Government Response*, 8 de octubre de 2015, disponible en www.gov.uk/government/news/syria-refugees-uk-government-response (consultado el 1 de julio de 2016)

² Jordania tiene 6,7 millones de habitantes. La población de Reino Unido es de 65 millones. El PIB de Jordania fue de 36.000 millones de dólares estadounidenses en 2014. El PIB de Reino Unido ascendió a 3 billones de dólares estadounidenses en 2014. Fuente: Banco Mundial. Véase: www.worldbank.org/en/country/unitedkingdom; www.worldbank.org/en/country/jordan (consultado el 1 de julio de 2016). El producto interior bruto (PIB) es una medida monetaria del valor de todos los bienes y servicios finales producidos durante un periodo (trimestral o anual). Las estimaciones de PIB nominal se utilizan habitualmente para determinar el rendimiento económico de todo un país o región, y para hacer comparaciones internacionales.

³ ACNUR, *Syria Refugee Regional Response*, disponible en <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (consultado el 1 de julio de 2016)

⁴ ACNUR, *Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2015. Forzados a huir*, pp. 57-58, disponible en <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2016/10627.pdf> (consultado el 1 de julio de 2016)

La responsabilidad compartida no será realidad mientras no haya una base justa y una estructura adecuada para orientar a los Estados acerca de cuál es la parte de responsabilidad que les corresponde.

Amnistía Internacional propone una reforma a fondo de la manera en que los Estados comparten la responsabilidad. Nuestra propuesta es sencilla: introducir un sistema que use criterios pertinentes y objetivos para indicar a cada Estado cuál es la parte que le corresponde, y después usar estos criterios para abordar las dimensiones fundamentales de la actual crisis global de refugiados.

¿QUÉ CRITERIOS?

Las respectivas contribuciones de los Estados al reparto de responsabilidades respecto a las personas refugiadas deben ser proporcionadas a la capacidad, definida objetivamente, de acoger y apoyar a estas personas. La riqueza nacional (por ejemplo, el PIB o el INB⁵), el tamaño de la población y el índice de desempleo son factores que afectan a la capacidad de un país para acoger e integrar a las personas refugiadas. Si bien los Estados podrían modificar estos criterios o agregar otros, y asignar diferente peso a cada uno, deben centrarse en acordar un número relativamente reducido de criterios pertinentes, ampliamente aplicables y de sentido común que permitan compartir la responsabilidad.



En el sentido de las agujas del reloj, desde la derecha Un hombre rohingya y su hijo viven en un refugio comunitario integrado, Indonesia. Sometidos a persecución y violencia generalizadas en Myanmar, miles de rohingyas emprenden viajes irregulares y peligrosos en barco en un intento de alcanzar la seguridad © Amnesty International; Niños de Siria duermen en el suelo de un campamento mientras tratan de obtener asilo en la isla griega de Quíos © Giorgos Moutafis; Campo de Ifo, en Dadaab, norte de Kenia. Las tiendas de esta zona están muy juntas y se usan como cobijo permanente ya que no hay terreno para que las personas refugiadas construyan viviendas © UNHCR/E. Hockstein; Campo de refugiados de Balata, el campo de refugiados palestinos más poblado en Cisjordania © Jeremy Robson

⁵ El ingreso nacional bruto (INB) es el valor total de todos los bienes y servicios, tanto nacionales como en el extranjero, producidos por los residentes de un país, y consiste en el producto interior bruto (PIB) más la renta de los factores de producción generada por residentes extranjeros, menos los ingresos generados en la economía nacional por los no residentes.

CINCO PROPUESTAS DE AMNISTÍA INTERNACIONAL PARA LOGRAR COMPARTIR LA RESPONSABILIDAD

Amnistía Internacional considera que un nuevo sistema global de reparto de responsabilidades debe incluir los cinco elementos siguientes:

1. UN NUEVO MECANISMO PARA REASENTAR A TODAS LAS PERSONAS REFUGIADAS QUE CUMPLEN LOS CRITERIOS DE VULNERABILIDAD DEL ACNUR

Todos los países tendrían que aceptar una proporción de la población de refugiados mundial en situación de vulnerabilidad, cuyo cálculo se basaría en criterios objetivos que reflejaran la capacidad del país para acoger a personas refugiadas.

Como ya se ha señalado, el ACNUR identifica, de entre el número total de refugiados en el mundo, un subconjunto de personas refugiadas que cumplen sus criterios de “vulnerabilidad”. Entonces, el ACNUR se pone en contacto con el pequeño grupo de países (unos 30) que ofrecen plazas de reasentamiento y les pide que reasienten a personas refugiadas vulnerables. Sin embargo, el número de plazas de reasentamiento que ofrecen anualmente estos países es mucho más bajo que el número de personas refugiadas vulnerables que el ACNUR identifica como necesitadas de reasentamiento. Por ejemplo, actualmente el ACNUR considera que hay 1,2 millones de personas refugiadas vulnerables que necesitan reasentamiento. Sin embargo, la cifra anual total de plazas de reasentamiento ofrecidas es del orden de 100.000. Esta cifra representa un déficit de más de un millón de mujeres, hombres, niñas y niños.

Amnistía Internacional pide un sistema que consiga el reasentamiento completo de todas las personas refugiadas que cumplan los criterios de vulnerabilidad del ACNUR, lo cual significa pedir a todos los países, no sólo a los que participan actualmente en el proceso de reasentamiento del ACNUR, que acepten un determinado número al año. El número de personas que se pediría a cada país que acepte se basaría en criterios objetivos vinculados a la capacidad del país para acoger y brindar apoyo y protección adecuados a los refugiados.

El sistema debe respetar las salvaguardias existentes y tener en cuenta la vulnerabilidad específica de cada persona refugiada, que podría necesitar ser reasentada en países que le puedan brindar un apoyo adecuado (por ejemplo, las personas LGBTI, que podrían necesitar ser reubicadas en países en los que su orientación sexual e identidad de género no las exponga a riesgos).

Este nuevo sistema pondría fin al carácter fragmentario y sumamente imprevisible del actual proceso de reasentamiento, y situaría las necesidades de las personas refugiadas vulnerables en el centro del proceso. El sistema actual no hace coincidir las plazas de reasentamiento con las necesidades de reasentamiento. La propuesta de Amnistía Internacional sí lo hace. Sean cuales sean las necesidades legítimas de las personas refugiadas vulnerables, la comunidad internacional les haría frente de manera oportuna, basándose en criterios establecidos y justos.

Las cifras actuales de personas refugiadas que necesitan reasentamiento (aproximadamente 1,2 millones) son altas porque durante muchos años ha habido un desequilibrio entre las necesidades de reasentamiento y las plazas disponibles. Al ser sólo 30 los países

que ofrecen plazas, es evidente que la responsabilidad no se comparte. Para hacer frente a este atraso histórico, se necesita que, durante unos años, haya un incremento sustancial en las cifras de reasentamiento anual. Una vez resuelto este atraso, la cifra anual de personas refugiadas vulnerables que necesitan reasentamiento debería disminuir. Para lograr este objetivo, es fundamental un aumento sustancial del número de países que han establecido programas de reasentamiento.

2. UN NUEVO MECANISMO GLOBAL PARA TRASLADAR A PERSONAS REFUGIADAS DESDE LOS PAÍSES DONDE LA POBLACIÓN REFUGIADA HA ALCANZADO UN UMBRAL DETERMINADO

El umbral se definiría utilizando criterios objetivos que reflejen la capacidad del país para acoger a personas refugiadas. Cuando un país reciba un número de refugiados que supere su capacidad máxima de acogida, pondrá en marcha este mecanismo.

En situaciones de grandes movimientos de población refugiada, incluso el reasentamiento completo de todas las personas refugiadas vulnerables no basta para garantizar los derechos de las personas refugiadas ni el reparto equitativo entre los Estados de la responsabilidad de protegerlas y ayudarlas. Amnistía Internacional propone un mecanismo global adicional para abordar estos contextos específicos. Este mecanismo sólo se pondría en marcha cuando un país que recibe a personas refugiadas alcanzara un umbral determinado –calculado en función de su población, su riqueza y otros criterios pertinentes y verificables de forma independiente– que indique que ha llegado a su capacidad máxima de acogida.

A otros Estados, comenzando por los que tienen la mayor capacidad relativa de acogida, se les pediría que aceptasen a un número de personas refugiadas equivalente como máximo al 10 por ciento de su capacidad total, calculada usando los criterios acordados. Cuando un Estado alcanzara este número, el sistema pasaría al Estado siguiente, y así sucesivamente, hasta que sea posible trasladar a todas las personas refugiadas que necesiten ser reubicadas. Dado que el sistema sólo se pondría en marcha en situaciones graves, y que no se pediría a ningún Estado que aceptara a más del 10 por ciento de su capacidad máxima, este sistema no sólo repartiría la responsabilidad sino que lo haría asegurando a los Estados que el número de personas refugiadas que recibirían sería relativamente bajo.

Sólo los países de primer asilo llegarían a acoger a un número cercano al 100 por ciento de su capacidad, pero esta capacidad se definiría en función de su capacidad real para acoger a personas refugiadas, no simplemente (como ocurre en la actualidad) por cuántas personas lleguen. Al paliar las situaciones graves en los países de primer asilo, hay menos incentivos para que la gente intente salir de esos países y entrar de forma irregular e insegura en otros.

REASENTAMIENTO Y REDISTRIBUCIÓN/TRASLADO: DOS MECANISMOS DIFERENTES

El “reasentamiento”, en terminología de refugiados de la ONU, se refiere al reasentamiento de las personas refugiadas que cumplen los criterios de vulnerabilidad del ACNUR. Se trata de un concepto muy claro. Por tanto, únicamente utiliza “reasentamiento” en relación con las personas refugiadas que cumplen los criterios de vulnerabilidad del ACNUR. Cuando hablamos de otros contextos en los que los refugiados se mueven de un país de asilo a otro, utilizamos una terminología diferente.

Las propuestas de Amnistía Internacional de un nuevo mecanismo para reasentar a las personas refugiadas vulnerables y de un nuevo mecanismo global de transferencia para situaciones graves son dos propuestas claras y diferentes. La primera consiste en un medio mucho más efectivo de reasentar a las personas refugiadas vulnerables. La segunda propuesta sólo se utilizaría en contextos determinados en los que un país que acoge a personas refugiadas reciba una gran cantidad, más allá de las que puede acoger razonablemente.

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

Los llamamientos humanitarios de la ONU –los llamamientos de los organismos de la ONU a los Estados para que financien sus actividades humanitarias, incluida la protección y la ayuda a las personas refugiadas– reciben a menudo, y de manera habitual, muchos menos fondos de los que necesitan. Amnistía Internacional pide a los Estados que aumenten sus contribuciones a los llamamientos humanitarios interinstitucionales de la ONU en favor de las personas refugiadas, y publiquen anualmente las cantidades comprometidas y desembolsadas.

En el caso de los países que albergan a grandes poblaciones refugiadas, los Estados deben proporcionar asimismo asistencia bilateral –tanto económica como técnica, dependiendo de las necesidades del país receptor– para que el Estado de acogida pueda proporcionar a las personas refugiadas y solicitantes de asilo apoyo que incluya garantizar el acceso a cobijo, alimento, atención médica y educación adecuados. El alcance de esa asistencia bilateral también debe publicarse anualmente.

Aunque un enfoque flexible de la responsabilidad compartida puede permitir que los Estados contribuyan de formas diversas 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 considerarse un sustituto de los programas de admisión de personas que necesitan protección, ni hacerse a costa de estos programas, como por ejemplo: contribuciones para el reasentamiento; aceptación de la transferencia de personas refugiadas de países que han rebasado su capacidad de acogida; o la admisión de solicitantes de asilo en la frontera. En otras palabras, los países ricos no pueden eludir su responsabilidad de acoger y ayudar a las personas refugiadas pagando a otros países para que lo hagan por ellos (“traslado de la responsabilidad”).

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 ACNUR, debe garantizar que a las personas que necesitan protección internacional se las reconoce como tales y se les concede la protección a la que tienen derecho. 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 las personas que llegan en un grupo pueden considerarse refugiados a partir de información objetiva sobre las circunstancias existentes en su país de origen, los Estados deben conceder la condición de refugiado a los miembros de ese grupo concreto *prima facie* (basándose en esa presunción).

La determinación *prima facie* de la condición de refugiado no significa abrir las fronteras; es una solución práctica al problema práctico de determinar de una sola vez la condición de refugiado de muchos miles de personas después de que han llegado a un país de asilo. Si los refugiados y solicitantes de asilo fueran recibidos de una manera ordenada, organizada y humana, sus necesidades de protección estarían garantizadas y la evaluación de riesgos en materia de seguridad sería más fácil.

5. TODOS LOS PAÍSES DEBEN INSTAURAR POLÍTICAS Y SISTEMAS QUE GARANTICEN LA PROTECCIÓN REAL DE LAS PERSONAS REFUGIADAS Y SOLICITANTES DE ASILO Y LES PERMITAN CUBRIR SUS NECESIDADES BÁSICAS SIN ATENTAR CONTRA SUS DERECHOS HUMANOS Y SU DIGNIDAD.

En la actualidad, muchos países en los que viven personas refugiadas no cuentan con sistemas que les proporcionen protección adecuada de acuerdo con el derecho y las normas internacionales, y las personas refugiadas y solicitantes de asilo se enfrentan a graves dificultades para acceder a cobijo, alimento, instalaciones higiénicas y atención médica adecuados. Amnistía Internacional insta a todos los países a instaurar sistemas para proteger a las personas refugiadas. Además, una importante dificultad para que las personas refugiadas y solicitantes de asilo puedan cubrir sus necesidades básicas (cobijo, alimento, agua, electricidad y acceso a atención médica y educación adecuados) es la falta de recursos económicos. Por esta razón, las recomendaciones de Amnistía Internacional se refieren principalmente y ante todo a compartir la responsabilidad. Esa responsabilidad compartida es esencial para garantizar la realización de los derechos de todas las personas refugiadas y solicitantes de asilo.

No obstante, aun reconociendo que muchos países en desarrollo sufren grandes problemas de recursos, esto no los exime de su obligación, contraída en virtud del derecho internacional, de garantizar a las personas refugiadas al menos unos niveles mínimos esenciales de cobijo, alimento, agua, instalaciones higiénicas, salud y otros derechos. Los Estados deben poner en marcha planes para pasar del apoyo de emergencia a permitir que las personas refugiadas vivan dignamente y se integren por completo en los países de acogida. Esto puede incluir permitir que las personas refugiadas y solicitantes de asilo vivan en las comunidades de acogida y busquen empleo.

Amnistía Internacional reconoce las limitaciones a las que se enfrentan muchos Estados a la hora de proporcionar viviendas o permisos de trabajo cuando el país acoge a un gran número de personas refugiadas. Sin embargo, todos los Estados deben ser proactivos en sus esfuerzos para que las personas refugiadas y solicitantes de asilo cubran sus necesidades básicas y vivan con dignidad, y para ello deben tratar de conseguir apoyo internacional.

RESOLVER EL PROBLEMA HACIÉNDOLE FRENTE

Hasta ahora, las iniciativas para abordar la crisis global de refugiados han consistido en respuestas específicas, y las soluciones propuestas no sólo no han abordado ni siquiera una pequeña proporción de las necesidades reales, sino que a menudo se han basado en medidas para garantizar que los países más ricos sean los que sufren menos trastornos. Muchos de los países más ricos del mundo han dedicado considerables recursos a garantizar que las poblaciones refugiadas permanecen en países menos ricos, eludiendo la responsabilidad en vez de compartirla.

En el mundo hay 20 millones de personas refugiadas. Necesitan una vida digna y segura, y tienen derecho a ella. El 86 por ciento viven en países en desarrollo o de ingresos medios. 20 millones de personas es un hecho. El 86 por ciento en países de ingresos bajos o medios es un hecho. No podemos seguir proponiendo soluciones que no aborden los hechos. Nuestra respuesta a la crisis global de refugiados debe ser una respuesta integral y con un reparto justo de la responsabilidad. Y este objetivo es perfectamente alcanzable. Los 20 millones de personas que constituyen la población refugiada total representan sólo el 0,3 por ciento de la población del planeta. Amnistía Internacional considera que es posible, si los Estados comparten la responsabilidad, garantizar que estas personas que han perdido sus hogares por causas ajenas a su voluntad pueden rehacer sus vidas en condiciones de seguridad en otro lugar. Lo que pedimos a los líderes del mundo es que se comprometan con este sistema en la gran cumbre de la ONU sobre la crisis de refugiados que se celebrará en septiembre.



Un niño a bordo de un barco abandonado por su tripulación frente a las costas de Tailandia y Malasia. Los pasajeros, varios centenares de personas al parecer procedentes de Myanmar o Bangladesh, quedaron sin alimentos ni agua y con necesidad de atención médica urgente, mayo de 2015 © Thapanee letsrichai