

Reunión de expertos sobre cooperación internacional para compartir las cargas y las responsabilidades

Amman, Jordania, 27 y 28 de junio de 2011

Resumen de Conclusiones

La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), convocó una reunión de expertos sobre cooperación internacional para compartir las cargas y responsabilidades en Ammán, Jordania, los días 27 y 28 de junio de 2011.

Esta reunión de expertos forma parte de una serie de eventos organizados para celebrar el 60º aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951¹. Entre los participantes figuraron 23 expertos de gobiernos, organizaciones no gubernamentales, institutos de políticas, academia y organizaciones internacionales. Se contó con un documento de discusión preparado por el ACNUR².

Con base en las conclusiones del Diálogo del Alto Comisionado sobre desafíos en materia de protección 2010: “Vacíos de protección y respuestas” (“Diálogo del Alto Comisionado”)³, el propósito de esta reunión de expertos fue explorar formas en que podría mejorar la cooperación internacional para enfrentar los desafíos que plantean los refugiados. En particular, se consideró el desarrollo de *un marco para la cooperación internacional*, compuesto por *un conjunto de entendimientos y de herramientas para las operaciones*. Como punto de partida y a fin de proporcionar una base para este marco, la reunión se concentró en hacer un balance de los acuerdos de cooperación existentes a fin de desarrollar un mejor entendimiento de sus elementos y las lecciones aprendidas.

¹ Para obtener más información y documentación relativa a las conmemoraciones de 2011 véase: ACNUR, *Conmemorando las convenciones de los refugiados y la apatridia*, en inglés en: www.unhcr.org/commemorations y en español en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/eventos/conmemoraciones/>. Todos los documentos de la reunión de expertos también estarán disponibles en inglés en: ACNUR, *Reuniones de expertos*, <http://www.unhcr.org/pages/4d22f95f6.html> y en español en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/eventos/conmemoraciones/>.

² ACNUR, *Cooperación internacional para compartir las cargas y las responsabilidades: documento de discusión*, junio de 2011, en inglés en: <http://www.unhcr.org/4df871e69.html> y próximamente en español en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/eventos/conmemoraciones/reuniones-de-expertos/>.

³ ACNUR, *Sesión 2: Cooperación internacional, responsabilidad compartida y enfoques integrales regionales: Informe de los copresidentes*, 8 de diciembre de 2010, en: <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/alto-comisionado/dialogo-del-alto-comisionado-sobre-los-desafios-de-la-proteccion-2010/informes-de-sesiones-y-observaciones-del-alto-comisionado/>. Véase también ACNUR, *Palabras de clausura del Alto Comisionado, Diálogo 2010 sobre vacíos de protección y respuestas*, 9 de diciembre de 2010, en <http://www.acnur.org/t3/el-acnur/alto-comisionado/dialogo-del-alto-comisionado-sobre-los-desafios-de-la-proteccion-2010/informes-de-sesiones-y-observaciones-del-alto-comisionado/>.

Este resumen de conclusiones no representa necesariamente las opiniones individuales de los participantes ni del ACNUR, pero refleja con amplitud los temas y entendimientos que emergieron de la discusión.

La Parte A resume algunos entendimientos preliminares del concepto de “cooperación internacional”. La Parte B reúne elementos comunes y las lecciones aprendidas de los últimos acuerdos de cooperación para enfrentar diferentes situaciones de refugiados. La Parte C recomienda algunos elementos iniciales que podrían constituir un *marco de cooperación internacional*. La Parte D ofrece información sobre el papel del ACNUR en acuerdos de cooperación. Para capturar la riqueza de la discusión en los cuatro grupos de trabajo, el anexo I contiene un resumen del informe. La agenda de la reunión y la lista de participantes figuran en los anexos II y III respectivamente.

A. Entender la “cooperación internacional”

1. La necesidad de cooperación internacional es una cuestión urgente para muchos gobiernos, independientemente de si son países de origen, de acogida o de destino. El enfoque del término “cooperación internacional”, en lugar de otros como “responsabilidad compartida”, “compartir la carga” o “solidaridad internacional”, fue bien recibido. Se consideró que debe evitarse una larga discusión sobre terminología (en especial sobre los méritos de la “carga” *versus* “responsabilidad” compartida), a expensas de hacer progresos concretos en mejorar la cooperación en la práctica. Sin embargo, sería útil aclarar más el significado y el alcance de la “cooperación internacional” en el contexto de los refugiados, con el objetivo no menos importante de asegurar que todas las partes interesadas comparten un entendimiento común.

2. Durante la reunión se identificaron algunos principios de la “cooperación internacional”. La cooperación internacional es un principio fundamental del derecho internacional, derivado de la Carta de las Naciones Unidas⁴. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y otros instrumentos también ponen especial énfasis en la necesidad de la cooperación internacional a la luz del alcance internacional y la naturaleza de los desafíos de refugiados⁵. Estos instrumentos, sin embargo, no especifican cómo se ha de implementar la cooperación internacional en la práctica.

⁴ Carta de las Naciones Unidas, artículos 1, 13, 55 y 56, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0002> (Carta de la ONU); Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, 24 de octubre de 1970, principio 4, http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_subj_sp.asp?subj=10.

⁵ Preámbulo, Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951), vigente desde el 22 de abril de 1954 y Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967, vigente desde el 4 de octubre de 1957, en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005> y <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>, respectivamente. Encontrará un resumen de las referencias a la cooperación internacional en otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes: ACNUR, *Cooperación internacional para compartir las cargas y las responsabilidades: documento de discusión*, junio de 2011, en inglés en <http://www.unhcr.org/4df871e69.html>, notas 2 y 3. Para un resumen de las conclusiones de Comité Ejecutivo del ACNUR sobre la cooperación internacional, incluida la carga y la responsabilidad compartida y la solidaridad internacional, véase: ACNUR, *Recopilación temática de conclusiones del Comité Ejecutivo* (cuarta edición), agosto de 2009, en inglés en: <http://www.unhcr.org/3d4ab3ff2.html>, págs. 38-62.

3. La cooperación internacional se entiende mejor como un principio y una metodología. Se puede manifestar en muchas formas, incluyendo el aporte de asistencia material, técnica o financiera, así como el traslado físico de los solicitantes de asilo y los refugiados.

4. Sin embargo, la cooperación no se debe usar como pretexto para desplazar la carga o para evadir las obligaciones internacionales.

B. Balance: Elementos y lecciones aprendidas

5. En el estudio de cómo puede mejorarse la cooperación internacional para enfrentar los desafíos de los refugiados, es importante aprovechar las lecciones aprendidas de los últimos ejemplos y adoptar un enfoque práctico y concreto. Se consideraron los acuerdos de cooperación pasados y presentes para enfrentar cuatro situaciones en grupos de trabajo separados: situaciones de gran escala (incluida la afluencia masiva); situaciones de refugiados prolongadas; emergencias de salvamento en el mar que involucren a solicitantes de asilo y refugiados, y movimientos mixtos y protección de los refugiados (incluidos los movimientos secundarios irregulares)⁶. En la práctica estas situaciones no son mutuamente excluyentes y pueden superponerse y mezclarse entre sí.

6. A continuación se resumen algunos elementos comunes y las lecciones aprendidas que se identificaron en todas las situaciones.

Acuerdos de cooperación: algunos elementos y lecciones aprendidas

- Aclarar la propiedad y el liderazgo político de los Estados, así como dar seguimiento adecuado y establecer acuerdos de monitoreo, puede ayudar a asegurar que los acuerdos de cooperación sean sostenibles.
- Los acuerdos de cooperación pueden establecer contribuciones diferenciadas de los Estados interesados, de acuerdo con sus necesidades y capacidades. Esta puede ser una buena forma de incentivar la cooperación y dar un impulso político.
- La participación temprana de los países de origen puede ser valiosa, cuando sea apropiado. Es necesario tener precaución para garantizar que esto no limita el espacio de protección ni crea un riesgo de devolución.
- La preparación, la gestión y las asociaciones son importantes. Establecer reservas comunes de fondos o de recursos preexistentes puede garantizar que las respuestas sean oportunas y eficaces, sin que limiten la flexibilidad y adaptabilidad a las circunstancias específicas. Estas reservas comunes podrían incluir fondos (por ejemplo, el Fondo Europeo para Refugiados) o los compromisos de disponibilidad de lugares de reasentamiento adicionales que pueden obtenerse en situaciones de emergencia.

⁶ En el Anexo I se encuentra un resumen de las discusiones en cada grupo de trabajo.

- La estrecha cooperación entre las partes interesadas, incluida la comunicación periódica, puede respaldar la efectiva implementación de los acuerdos de cooperación. Las partes interesadas pueden incluir países de origen, Estados de acogida, Estados fuera de la región, el ACNUR y otros organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y comunidades de refugiados y de acogida afectadas. Se alienta la cooperación interinstitucional basada en la complementariedad de los mandatos y las responsabilidades.
- Se pueden incorporar acuerdos de cooperación o partir de procesos regionales existentes o ir más allá de cuestiones de protección de los refugiados, cuando sea útil, siempre que se incluyan las adecuadas salvaguardias de protección.
- El ACNUR ha desempeñado un papel central en activar y apoyar acuerdos de cooperación, incluso aportando el liderazgo (véase Parte D infra).

C. Mirando hacia el futuro: Un *Marco* para la cooperación internacional

7. El desarrollo de un *marco común para la cooperación internacional con el fin de compartir las cargas y las responsabilidades* puede ser un próximo paso práctico para explorar las formas en que puede mejorarse la cooperación. El marco podría estar compuesto por (1) *un conjunto de entendimientos* sobre la cooperación internacional; (2) *un conjunto de herramientas operacionales* para facilitar la conclusión de acuerdos bilaterales y multilaterales.

I. Conjunto de entendimientos

8. Un *conjunto de entendimientos*, basado en las propuestas iniciales indicadas en el cuadro siguiente, apoyará la formulación de acuerdos de cooperación específicos⁷.

Conjunto de entendimientos: algunas sugerencias preliminares

- El objetivo de los acuerdos de cooperación es aumentar el espacio de protección disponible, incluyendo las perspectivas de soluciones duraderas para los refugiados.
- La cooperación internacional es un complemento de la responsabilidad de protección de los Estados y no un sustituto de ella. Los acuerdos de cooperación comparten las cargas y las responsabilidades entre los Estados, no las cambian.
- Los acuerdos de cooperación reflejan un enfoque común y tienen en cuenta los intereses y desafíos particulares de todos los Estados implicados y comprometidos.
- Los acuerdos de cooperación están guiados por principios generales, como la cooperación internacional, la humanidad y dignidad y deben estar en

⁷ Los puntos preliminares descritos a continuación pueden ser complementados con entendimientos adicionales, incluso con respecto a situaciones específicas, así como más aclaraciones sobre terminología.

consonancia con el Derecho Internacional de los refugiados y el Derecho de los Derechos Humanos.

- Los acuerdos de cooperación toman en cuenta la autonomía de los solicitantes de asilo y los refugiados individuales en la medida de lo posible, sobre todo cuando suponen reubicación física.
- Los acuerdos de cooperación exitosos están adaptados a la situación específica para ser abordada.
- Los Estados siguen siendo responsables de cumplir con sus obligaciones internacionales y no pueden delegar esta responsabilidad a las organizaciones internacionales u organizaciones no gubernamentales a través de acuerdos de cooperación. Es importante la participación de las organizaciones internacionales y no gubernamentales en los acuerdos de cooperación, pero la naturaleza y el alcance de su actuación dependerá de las circunstancias.

II. *Conjunto de herramientas operacionales*

9. El objetivo del *conjunto de herramientas operacionales* consistiría en proporcionar un conjunto de modelos, acciones e instrumentos con los cuales desarrollar acuerdos de cooperación para abordar situaciones particulares.

Conjunto de herramientas operacionales: algunas sugerencias preliminares

- **Compendio de ejemplos prácticos:** podría asegurar que las partes interesadas conozcan anteriores acuerdos de cooperación para enfrentar una gama de situaciones, sus elementos y las lecciones aprendidas.
- **Más orientación sobre la protección temporal:** esto podría aclarar la naturaleza y el alcance de los esquemas de protección temporal, las normas legales internacionales pertinentes y las garantías de protección por emplear.
- **Acuerdos humanitarios de evacuación o reasentamiento:** la elaboración de una lista de comprobación o procedimientos operativos estándar con consideraciones importantes y las lecciones aprendidas de experiencias anteriores podría facilitar futuros acuerdos.
- **Marco de muestra de cooperación regional:** podría brindar una visión general de algunos elementos por considerar para abordar, por ejemplo, los movimientos mixtos y la protección de los refugiados, como parte de un enfoque regional⁸.

⁸ Por ejemplo, basándose en el “Plan de acción de los 10 puntos”: ACNUR, *La Protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 puntos*, 2007, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4598> o a lo largo de las líneas del “Marco de cooperación regional” desarrollado en la región del sudeste de Asia: ACNUR, *Enfoque cooperativo regional para abordar los refugiados, solicitantes de asilo y los movimientos irregulares*, noviembre de 2010, disponible en inglés en:

- **Marco de muestra para la cooperación en situaciones de peligro en el mar:** podría exponer los derechos y obligaciones de los actores involucrados, las normas internacionales y salvaguardias de protección. También podría establecer un mecanismo para la asignación de responsabilidades entre los Estados (por ejemplo, diferenciando entre responsabilidades del salvamento, desembarque, la tramitación y la provisión de soluciones).
- **Muestra de acuerdos de readmisión:** estos serían útiles para hacer frente a los movimientos secundarios irregulares. Podrían hacer hincapié en las normas internacionales que se aplican en caso de transferencia de la responsabilidad para la tramitación de las solicitudes de asilo, así como la importancia de incluir la readmisión como parte de un acuerdo de cooperación más amplio para abordar las causas de los movimientos secundarios irregulares.

D. El papel del ACNUR

10. El ACNUR desempeña un papel importante en la mejora de la cooperación internacional entre los Estados, para abordar los problemas de refugiados. A continuación se resumen algunas de las formas que se sugirieron para que el ACNUR pueda contribuir.

Papel del ACNUR: algunas sugerencias

- El ACNUR podría, por ejemplo, actuar como un intermediario para facilitar la cooperación entre los Estados (incluso mediante un papel diplomático de alto nivel). Una posibilidad podría ser que la Oficina elaborara una lista de enviados de alto rango, que incluyera a funcionarios actuales y ex funcionarios del ACNUR. Es necesario seguir fortaleciendo las capacidades del personal del ACNUR en mediación y negociación política.
- El ACNUR podría desempeñar un papel operacional en acuerdos de cooperación específicos, dependiendo de la naturaleza del acuerdo y si la Oficina es parte o no. La función del ACNUR podría incluir: dar asistencia de emergencia y socorro (sobre todo durante las situaciones de afluencia masiva); realizar el registro, hacer la determinación de la condición de refugiado por mandato o monitorear operaciones, o servir de Secretaría.
- La Oficina, sin embargo, no participaría en acuerdos de cooperación que pudieran ser vistos como una devolución de la responsabilidad del Estado al ACNUR o que contribuyen a reducir el espacio de protección.
- El ACNUR podría continuar desarrollando modelos para facilitar los acuerdos de cooperación y prestar atención a experiencias pasadas y exitosas en diferentes regiones, así como las lecciones aprendidas.

ANEXO I

Resumen de las discusiones de los grupos de trabajo

Este anexo proporciona un resumen de las discusiones en los cuatro grupos de trabajo. Cada grupo examinó los acuerdos de cooperación para abordar una determinada situación de refugiados: situaciones de gran escala (incluso afluencias masivas); situaciones de refugiados prolongadas; emergencias en salvamento en el mar con presencia de solicitantes de asilo y refugiados, y protección de los refugiados y movimientos mixtos.

I. Grupo de trabajo 1: Situaciones en gran escala (incluso afluencias masivas)

1. El término “situaciones de gran escala” se utiliza para referirse a situaciones que van desde la “afluencia masiva”⁹ a llegadas constantes pero que con el tiempo representan un número relativamente elevado de personas. Tales situaciones de gran escala pueden involucrar principalmente a solicitantes de asilo y refugiados, pero también pueden estar compuestas de “movimientos mixtos”. Comprender el contexto, incluyendo las causas de la huida y los perfiles de las personas que llegan al territorio del Estado de acogida, es un primer paso crucial a fin de adaptar las respuestas, incluso en relación con las solicitudes de asistencia y de cooperación internacional.

2. Las situaciones de gran escala son dinámicas y pueden cambiar rápidamente. También pueden convertirse en situaciones prolongadas (véase grupo de trabajo 2). Es importante la cooperación temprana para aliviar la presión sobre los Estados fronterizos. También es clave aprovechar el impulso de las primeras etapas de la crisis para atraer la atención internacional y el apoyo a largo plazo. Es útil establecer los marcos existentes para la cooperación y para compartir la carga e incluso, por ejemplo, las reservas comunes de fondos de emergencia, evacuación humanitaria o lugares de reasentamiento. Es mejor aunar la evacuación de emergencia o el reasentamiento con procesamientos acelerados y las autorizaciones de seguridad para concertar salidas rápidas (por ejemplo, la Iniciativa Mundial para el reasentamiento solidario para África del Norte, del ACNUR)¹⁰. También se mencionó la necesidad de contar con plataformas de evacuación de mayor capacidad que los actuales servicios de emergencia en Rumania y Eslovaquia¹¹.

⁹ Por lo general se entiende que “afluencia masiva” implica la llegada de un número considerable de personas que atraviesan una frontera internacional; una rápida tasa de llegada; absorción inadecuada o capacidad de respuesta en los Estados de acogida, en especial durante la fase de emergencia, y los que procedimientos de asilo individuales, cuando existen, no pueden lidiar con la evaluación de esas grandes cantidades de personas: ACNUR, “Asegurando la protección internacional y mejorando la cooperación internacional en situaciones de afluencia masiva”, EC/54/SC/CRP.11, 7 de junio de 2004, párrafo 3, en inglés en: <http://www.unhcr.org/40c70c5310.html>.

¹⁰ De acuerdo con la Iniciativa Mundial de Reasentamiento Solidario en respuesta para la situación de África del Norte, se llamó a los Estados de reasentamiento para que consideraran el contribuir con un primer número objetivo de 8.000 plazas, posiblemente aumentando a 20.000 si fuera necesario. Los objetivos principales de esa iniciativa son aliviar la carga existente sobre los Estados fronterizos de Egipto y Túnez, y ofrecer soluciones duraderas para los refugiados que se encuentran en Egipto en situaciones prolongadas. Véase en inglés en: <http://www.unhcr.org/4e11735e6.html> y en español: <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/acnur-pide-mas-plazas-de-reasentamiento/>.

¹¹ Para más información véase: ACNUR, *Nota de orientación sobre instalaciones de tránsito de emergencia*, 4 de mayo de 2011, en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/4dddec3a2.pdf>.

3. En la medida de lo posible deben tenerse en cuenta la autonomía y la elección de los refugiados en la puesta en práctica de las respuestas de emergencia cooperativas, en especial cuando éstas impliquen traslado físico. Un aspecto importante de esto es el suministro de información adecuada sobre el programa en cuestión y los derechos asociados de los afectados.

4. Mientras que el cierre de fronteras ha sido utilizado por algunos Estados receptores para desencadenar la cooperación y la atención de otros países ante la gran cantidad de llegadas, por lo general ha tenido costos a largo plazo, no menos importantes en términos de la credibilidad del Estado. Se subrayó que la ausencia de cooperación internacional no permite que los Estados eviten sus obligaciones internacionales hacia los solicitantes de asilo, refugiados y otras personas necesitadas de protección internacional.

5. En algunos casos, los regímenes de protección temporal podrían ser uno de los componentes de un enfoque de colaboración para enfrentar ciertas situaciones de gran escala. El término “protección temporal” se refiere a los regímenes de protección de emergencia a corto plazo empleados en situaciones de “afluencia masiva” de solicitantes de asilo. Esto no debe utilizarse para debilitar las obligaciones existentes o poner en peligro las normas internacionales. Pero puede ser particularmente oportuno en países que no son partes en la Convención de 1951 u otros instrumentos pertinentes. También se podrían emplear el régimen de protección temporal donde la naturaleza de las necesidades de protección o la volatilidad de la situación exige una respuesta oportuna, al menos inicialmente. En general se consideró que la protección temporal es inadecuada en situaciones que tienen sus raíces en acontecimientos o conflictos de larga duración, y cuando no es probable a corto plazo el regreso al país de origen. Su adecuación como una herramienta de protección en una situación particular exige un monitoreo constante. El alcance y la implementación de los regímenes de protección temporal como parte de acuerdos de cooperación requieren más desarrollo, al igual que una mejor comprensión de las diferencias entre los sistemas nacionales, regionales e internacionales, así como la relación entre la protección temporal y las normas internacionales vigentes

II. Grupo de trabajo 2: Situaciones de refugiados prolongadas

6. Las situaciones de refugiados prolongadas¹² fueron identificadas como uno de los casos donde es más necesaria la cooperación internacional. También están entre las situaciones más complejas de abordar, ya que su resolución a menudo depende de una resolución exitosa de las causas de la huida. Un desafío particular para “desbloquear” las situaciones prolongadas mediante la cooperación internacional es el desarrollo de suficiente impulso político. Ejemplos históricos exitosos demuestran la importancia del compromiso sostenido en el contexto específico, por lo general de varios años; la apropiación clara del proceso; apoyo y participación diferenciados; una función

¹² Las situaciones de refugiados prolongadas son aquellas en que los refugiados se encuentran en un limbo intratable y duradero. Puede que sus vidas no estén en peligro, pero sus derechos básicos y necesidades esenciales de orden económico, psicológico y sociales siguen sin satisfacerse tras años de exilio. Un refugiado en esta situación a menudo no puede liberarse de la dependencia forzada de la asistencia externa: ACNUR, *Situaciones de refugiados prolongadas*, junio de 2004, EC/54/SC/CRP.14, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc00d.html>.

claramente definida para la sociedad civil; un papel de facilitador especial para el ACNUR, y buenas asociaciones.

7. La identificación de un equilibrio adecuado de soluciones (reasantamiento, integración local y repatriación voluntaria) puede fomentar a una variedad de Estados interesados a participar de acuerdo con su capacidad. La cooperación para enfrentar situaciones prolongadas no se limita al reasantamiento, sino que incluye también asistencia material, técnica y financiera. La participación de los países de origen para facilitar el retorno sostenible, cuando es apropiada, fue reconocida como una parte esencial de muchos acuerdos exitosos. También se señaló el papel clave de los líderes de los refugiados en la búsqueda de soluciones, siempre que ese liderazgo refleje los amplios e muchos intereses de las comunidades de refugiados.

8. El concepto de “integración local” requiere más desarrollo. Se observó que la integración local es un proceso, y que hay diferentes formas y niveles de integración. El acceso al mercado de trabajo y la libertad de circulación son indicadores básicos de un proceso de integración local. El papel de la comunidad de acogida es particularmente importante para el éxito de esta solución y no es menos importante la gestión de acceso al trabajo y los mercados económicos.

9. Por otra parte, también se hace necesario reflexionar más sobre la “utilización estratégica del reasantamiento”. El reasantamiento limitado en un tercer país no siempre ha desencadenado otras soluciones a las situaciones prolongadas. También puede haber refugiados y sus familias que no desean ser reasantados. Siempre se necesitarán estrategias para esos casos residuales. En algunas situaciones, el reasantamiento puede ser una forma de aliviar la presión sobre los campamentos en términos de espacio y calidad de vida. También se mencionó como un beneficio adicional del reasantamiento el impacto de las remesas en las comunidades de refugiados en los países de primer asilo.

10. Se consideró que merece explorarse más el uso de la migración, como parte de un enfoque de colaboración, por ejemplo, realizando una encuesta de países que admiten refugiados en sus cuotas de migración internacional, o llevar a cabo un proyecto piloto. Sin embargo, se necesita cautela para garantizar que el uso de canales de migración para proporcionar soluciones a algunos refugiados no conduzca inadvertidamente a una reducción del espacio de protección o confusión entre los refugiados y otros grupos sin necesidad de protección internacional. Se destacaron las salvaguardias para los refugiados que tengan oportunidades de migrar, incluida la protección contra la devolución y contra la trata y la explotación. Otras ideas que podrían formar parte de un amplio enfoque de colaboración para enfrentar situaciones prolongadas incluyen “centros de innovación de campo” ubicados cerca de campamentos y asentamientos de refugiados de larga data y que reúnan a expertos externos, por ejemplo, economistas, politólogos, científicos y especialistas en migración, para analizar la situación y proponer soluciones, o el uso ampliado del esquema de Enviado Personal del Alto Comisionado dirigidas a situaciones particulares¹³.

¹³ Véase por ejemplo, ACNUR, *Enviado Personal del Alto Comisionado del ACNUR visita Croacia*, disponible en inglés en: <http://www.unhcr.hr/eng/index.php/press-releases/unhcr-high-commissioners-personal-envoy-visitscroatia.html>.

III. Grupo de trabajo 3: Emergencias de salvamento en el mar que involucran solicitantes de asilo y refugiados

11. Los acuerdos de cooperación para abordar emergencias de salvamento en el mar que involucran a solicitantes de asilo y refugiados, estarán guiados por el marco legal mundial proporcionado por el Derecho Internacional del mar junto con el Derecho Internacional de los Refugiados y los Derechos Humanos. Esto incluye, por ejemplo, la obligación de rescatar a personas en peligro, independientemente de su condición o las circunstancias en que se encuentran¹⁴.

12. Aunque ha habido algunos avances significativos en el marco mundial en los últimos años¹⁵, éste tiene deficiencias legales y operativas que pueden dar lugar a la ambigüedad de la responsabilidad del Estado en los servicios de búsqueda y salvamento (SAR) y desembarque y procesamiento. A su vez, esto puede conducir a la pérdida de vidas en el mar y el riesgo de devolución. Los vacíos legales y en las definiciones incluyen, por ejemplo, la falta de claridad acerca de la definición de “emergencia” y “lugar seguro” y la ausencia de un sistema para asignar responsabilidad de desembarco. Los vacíos operativos son el resultado de las limitaciones institucionales, de capacidades o políticas. También hay una falta de mecanismos de responsabilidad compartida para garantizar que los Estados (costeros) no se vean sobrecargados a lo largo de las principales rutas de migración marítima. Estos problemas pueden resolverse en parte mediante el desarrollo de acuerdos prácticos de cooperación. En términos más generales, se vio como una prioridad explorar las maneras de fomentar la cooperación haciendo énfasis en los costos humanitarios, políticos y financieros a corto y largo plazo, que conlleva el no cooperar.

13. Aclarar y compartir las responsabilidades entre los Estados podrán fomentar enfoques de colaboración. Por ejemplo, un Estado puede estar preparado para ofrecer un lugar de desembarco y procesamiento si otro Estado puede ofrecer soluciones duraderas a algunos refugiados mediante el reasentamiento. En este sentido, se podría considerar la elaboración de marcos que sirvan de muestra con mecanismos para asignar la responsabilidad del salvamento, desembarque, procesamiento y seguimiento, incluidas las soluciones para los refugiados. También podría desarrollarse en ciertas regiones un sistema de procesamiento conjunto de las personas rescatadas, aunque ello requeriría más elaboración. Una Oficina de apoyo regional de asilo puede ser una forma de facilitar la puesta en marcha de un sistema de este tipo.

14. Es de mayor importancia la cooperación regional para abordar las emergencias de salvamento en el mar, ya que necesariamente habrá diferencias en los desafíos y las

¹⁴ Convención de las Naciones Unidas para el derecho del mar (UNCLOS), de 1982, vigente desde el 16 de noviembre de 1994, artículo 98; Convenio internacional para la seguridad de la vida humana en el mar (SOLAS), de 1974, vigente desde el 25 de mayo de 1980, Capítulo V, Regla 33(1); Convenio Internacional sobre búsqueda y salvamento marítimos (SAR), de 1974, vigente desde el 25 de marzo de 1980, Capítulo 2.1.10. Véase además: ACNUR y OMI, *Salvamento en el mar: Una guía de referencia sobre los principios y prácticas aplicados a migrantes y refugiados*, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4495>.

¹⁵ Por ejemplo, recientes enmiendas a los convenios SOLAS y SAR, así como las directrices que les acompañan publicadas por la Organización Marítima Internacional (OMI), subrayan el deber de todos los Estados Partes de coordinar y cooperar en las emergencias de salvamento en el mar: Convenio SOLAS, Regla 33, 1-1; Convenio SAR, capítulo 3.1.9; Resolución de la OMI MSC.167 (78), anexo 34, *Directrices sobre el trato de las personas rescatadas en el mar*, 2004, disponible en inglés.

capacidades entre las regiones. Es mejor desarrollar acuerdos de cooperación prácticos a nivel regional o subregional, incluso para asegurar que se tienen en cuenta las especificidades. Sin embargo, ellas deben guiarse por principios internacionales. También podrían hacer partícipes a los interesados de fuera de la región y el apoyo de la comunidad internacional, según proceda. Las reuniones y conferencias también pueden desempeñar un papel fundamental en el intercambio de información y construir apoyo político para determinados enfoques¹⁶.

IV. Grupo de trabajo 4: Protección de refugiados y movimientos mixtos

15. El aumento del número de procesos regionales bilaterales y multilaterales, dedicados a la lucha contra la migración irregular, incluida la trata y el tráfico de personas, sugiere que puede ser más frecuente la cooperación regional entre los Estados en este ámbito. Es esencial garantizar que esta cooperación incluye salvaguardias de protección y, de hecho, amplía el espacio de protección para los refugiados. Es un desafío conciliar el acceso a la protección con las medidas de seguridad de las fronteras, sobre todo aquellas para contrarrestar el tráfico y la trata de personas. Otra consideración importante es el desarrollo de sistemas de entrada sensibles a la protección al tiempo que se evitan los factores de atracción para las personas que no tienen una verdadera necesidad de protección internacional.

16. Abordar los distintos aspectos de los “movimientos mixtos”¹⁷ se citó como una meta de los acuerdos de cooperación. Estos aspectos incluyen la fase de entrada (por ejemplo, diferenciar entre las diversas categorías de personas y proporcionar acceso a procedimientos adecuados para cada una); acuerdos de recepción y el acceso a la autosuficiencia con el tiempo, así como la fase final del ciclo de desplazamiento (por ejemplo, asegurar una gama de resultados y soluciones, incluso para las personas que no están necesitadas de protección internacional).

17. Los Estados de una región donde se presentan movimientos mixtos pueden tener diferentes sistemas y normas, que pueden conducir a movimientos secundarios irregulares¹⁸ y ser un obstáculo en la práctica para la cooperación. Sujeto a las salvaguardias de protección, los mecanismos para la transferencia de responsabilidades entre los países para determinar y satisfacer las necesidades de protección internacional, pueden ser parte de las respuestas de colaboración a los movimientos secundarios irregulares mediante acuerdos de readmisión y retorno. En todo momento, esos acuerdos deben cumplir con las normas internacionales, incluida la protección contra la

¹⁶ El ACNUR está convocando a una reunión de expertos sobre las situaciones de peligro en el mar que involucren a solicitantes de asilo y refugiados, para noviembre de 2011. Se trata de una oportunidad para aprovechar las herramientas y los conceptos discutidos en Ammán con respecto a esta situación específica.

¹⁷ Los “movimientos mixtos” involucran a individuos o grupos de personas que viajan por lo general de manera irregular a lo largo de rutas similares y utilizando medios similares de viaje, pero por razones diferentes. Afectan a varios países a lo largo de determinadas rutas, incluidos los países de tránsito y de destino: ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 puntos en acción*, febrero de 2011, disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7526>.

¹⁸ Los movimientos secundarios irregulares involucran a los refugiados y solicitantes de asilo que se desplazan de manera irregular desde los países donde ya han encontrado protección, para buscar asilo o asentamiento permanente en otros lugares: Comité Ejecutivo Conclusión N° 58 (XL) (1989), disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0569>.

devolución, derechos humanos básicos, respeto a la dignidad y disposiciones para aquellos con necesidades específicas. Los Estados que ejecutan el traslado siguen siendo responsables en virtud del derecho internacional de garantizar que se cumplan las normas de protección en el país al cual se trasladan a las personas. Además, los enfoques regionales de colaboración pueden utilizarse para armonizar el acceso y las normas de protección entre los Estados, incluyendo a través de asistencia técnica, financiera y material para desarrollar las capacidades. Es importante que la armonización esté diseñada para mejorar las normas en toda la región, y no para justificar una “carrera hacia el fondo”.

ANEXO II
Reunión de expertos sobre cooperación internacional para compartir las cargas y las responsabilidades

Amman, Jordania, 27 y 28 de junio de 2011

AGENDA

DÍA 1 – Lunes 27 de junio de 2011

09:00 – 12:30 Introducción y Visión general (Sesión plenaria)

09:00 – 09:15 *Bienvenida*
Sr. Imran Riza, Representante del ACNUR en Jordania

09:15 – 10:30 *Introducción*
Sra. Anja Klug, ACNUR

10:30 – 11:00 Receso

11:00 – 12:30 *Desafíos en común y acuerdos de cooperación: Elementos y lecciones aprendidas*

Presentadores: Sra. Eltje Aderhold, Alemania
Sr. Breno Hermann, Brasil
Sra. Kathleen Newland, Instituto de Políticas de Migración
Presidenta: Dra. Alice Edwards, ACNUR

12:30 – 14:00 Almuerzo

14:00 – 15:30 Grupos de trabajo sobre acuerdos de cooperación para abordar desafíos específicos de los refugiados (Sesión 1)

Grupo de trabajo 1: Acuerdos de cooperación para abordar las situaciones de afluencia masiva

Facilitador: Sr. Nadhavathna Krishnamra, Tailandia
Presentador: Dr. Alexander Betts, Universidad de Oxford
Relatora: Dra. Alice Edwards, ACNUR

Grupo de trabajo 2: Acuerdos de cooperación posteriores a operaciones de salvamento en el mar que involucran a solicitantes de asilo y a refugiados

Facilitadora: Sra. Margaret Pollack, Estados Unidos
Presentadores: Dr. Thomas Gammeltoft-Hansen, Instituto Danés de Estudios Internacionales;
Sr. Roel Debruyne, Consejo Danés para Refugiados
Relatora: Sra. Anja Klug, ACNUR

Los grupos de trabajo podían discutir las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son algunos ejemplos de acuerdos de cooperación para abordar estas situaciones?
- ¿Cuáles fueron los elementos y características de esos acuerdos de

cooperación? (por ejemplo, actores, su papel, marco utilizado, formas de compartir la carga y la responsabilidad, escala (¿limitada o integral?), ámbito temporal, fases del “ciclo de desplazamiento” abordadas)

- ¿Qué funcionó bien?
- ¿Cuáles fueron los desafíos y los obstáculos?
- ¿Lecciones aprendidas de los ejemplos?

15:30 – 16:00 Receso

16:00 – 17:30 Resumen del Día 1 (Sesión plenaria)

16:00 – 17:00 *Informes de los grupos de trabajo y discusión*

Presentadores: Sra. Margaret Pollack, Estados Unidos
Sr. Nadhavathna Krishnamra, Tailandia

Presidenta: Sra. Anja Klug, ACNUR

17:00 – 17:30 *Resumen del Día 1*

Sra. Anja Klug, ACNUR

18.00 – 19.00 Cóctel de bienvenida

DÍA 2 – Martes 28 de junio de 2011

09:00 – 09:15 Introducción al Día 2 (Sesión plenaria)

Dra. Alice Edwards, ACNUR

09:15 – 10:45 Grupos de trabajo sobre acuerdos de cooperación para abordar desafíos específicos de los refugiados (Sesión 2)

Grupo de trabajo 3: Acuerdos de cooperación para “desbloquear” las situaciones de refugiados prolongadas

Facilitador: Sr. Ratna Raj Pandeya, Nepal

Presentador: Sr. Bill Frelick, Human Rights Watch

Relatora: Dra. Alice Edwards, ACNUR

Grupo de trabajo 4: Acuerdos de cooperación para abordar la protección de los refugiados y los movimientos mixtos

Facilitador: Sr. Assad José Jater Peña, Colombia

Presentadores: Dra. Maria-Teresa Gil-Bazo, Facultad de Derecho de Newcastle; Sr. Robert Johnston, Australia

Relatora: Sra. Anja Klug, ACNUR

Los grupos de trabajo podían discutir las siguientes cuestiones:

- ¿Cuáles son algunos ejemplos de acuerdos de cooperación para abordar estas situaciones?
- ¿Cuáles fueron los elementos y características de esos acuerdos de cooperación? (por ejemplo, actores, su papel, marco utilizado, formas de compartir la carga y la responsabilidad, escala (¿limitada o integral?), ámbito temporal, fases del “ciclo de desplazamiento” abordadas)
- ¿Qué funcionó bien?
- ¿Cuáles fueron los desafíos y los obstáculos?

- ¿Lecciones aprendidas de los ejemplos?

10:45 – 11:15 Receso

11:15 – 13:00 Conclusiones y recomendaciones (Sesión plenaria)

11:15 – 12:00 *Informes de los grupos de trabajo y discusión*

Presentadores: Sr. Ratna Raj Pandeya, Nepal

Sr. Assad José Jater Peña, Colombia

Presidenta: Dra. Alice Edwards, ACNUR

12:00 – 12:30 *Conclusiones y recomendaciones*

Presidenta: Sra. Anja Klug, ACNUR

Clausura: Sr. Imran Riza, Representante del ACNUR en Jordania

12:30 Cierre de la reunión de expertos

12:30 – 14:00 Almuerzo

ANEXO III

Lista de participantes*

1. Sr. Robert Johnston, Departamento de Inmigración y Ciudadanía, Australia
2. Sr. Breno Hermann, Ministro de Relaciones Exteriores, Brasil
3. Sr. Assad José Jater Peña, Ministro de Relaciones Exteriores, Colombia
4. Sr. Hassan Omar Mohamed, Ministro del Interior, Yibuti
5. Sra. Eltje Aderhold, Misión Permanente de Alemania ante la Oficina de la ONU en Ginebra, Alemania
6. Juez Asqhar A. Al-Musawi, MODM, Irak
7. Dr. Nawaf al Tal, CSS, Jordania
8. Sr. Ratna Raj Pandeya, Gobierno, Nepal
9. Sr. Nadvathna Krishnamra, Ministro de Relaciones Exteriores, Tailandia
10. Sra. Margaret Pollack, Oficina de Población, Refugiados y Migración, Estados Unidos
11. Sr. Akrm Algunaid, Ministro de Salud, Yemen
12. Dr. Alexander Betts, Universidad de Oxford
13. Sr. Roel Debruyne, Consejo Danés para Refugiados (Nairobi)
14. Sra. Kate Dorsch, Comisión Católica Internacional de Migración (Beirut)
15. Sr. Bill Frelick, Human Rights Watch
16. Dr. Thomas Gammeltoft-Hansen, Instituto Danés de Estudios Internacionales
17. Dra. Maria-Teresa Gil-Bazo, Facultad de Derecho de Newcastle
18. Sr. David John, Organización Internacional para las Migraciones (Jordania)
19. Sra. Kathleen Newland, Instituto de Políticas de Migración
20. Dra. Alice Edwards, ACNUR
21. Sra. Anja Klug, ACNUR
22. Sra. Giulia Ricciarelli-Ranawat, ACNUR
23. Sra. Claire Inder, ACNUR

* La afiliación institucional se da únicamente con fines de identificación.