

La protección de refugiados y la migración mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos

Contenido

Introducción

- 1. Cooperación entre socios clave**
- 2. Recolección de información y análisis**
- 3. Sistemas de ingresos sensibles a la protección**
- 4. Mecanismos de recepción**
- 5. Mecanismos para identificar perfiles y referir casos**
- 6. Procesos y procedimientos diferenciados**
- 7. Soluciones para los refugiados**
- 8. Respondiendo a los movimientos secundarios**
- 9. Arreglos para el retorno de personas que no son refugiados y opciones migratorias alternas**
- 10. Estrategia de información**

Introducción

A pesar de que los refugiados y los solicitantes de asilo sólo conforman relativamente una pequeña porción de los movimientos mundiales de personas, con mayor frecuencia se trasladan de un país o de un continente al otro al igual que otras personas que lo hacen por razones diferentes y que no están relacionadas con la protección.

La mayoría de las veces dichos movimientos son irregulares, en el sentido que tienen lugar sin la documentación requerida y frecuentemente involucran a traficantes y tratantes de personas. Las personas que viajan de esta manera a menudo ponen sus vidas en riesgo, son obligados a viajar en condiciones inhumanas y pueden ser objeto de explotación y abuso. Los Estados ven estos movimientos como una amenaza contra su soberanía y seguridad.

Resulta imperativo para la comunidad internacional responder a este fenómeno de una manera más coherente e integral. Los Estados han asumido responsabilidades de protección respecto de los refugiados bajo instrumentos internacionales y respetarlos es parte de su interés colectivo.

De manera más específica, han de adoptarse algunas medidas para establecer sistemas de ingreso que permitan identificar a las personas recién llegadas necesitadas de protección internacional y para brindarles soluciones apropiadas y diferenciadas, conjuntamente con otras soluciones que deban ser buscadas para otros grupos involucrados en los movimientos mixtos. El ACNUR está especialmente consciente de la necesidad de garantizar que el brindar protección y asilo a refugiados y otras personas del interés de la Oficina no aumenten las dificultades que experimentan los Estados para controlar generalmente la llegada y la residencia de nacionales extranjeros y para combatir el crimen internacional.

Este documento establece 10 áreas clave en las cuales el ACNUR tiene un interés y un papel potencial que jugar, y donde la Oficina cree que se necesitan y se pueden adoptar iniciativas con un impacto positivo. El Plan de Acción reflejado en este documento es particularmente relevante en situaciones en las cuales los refugiados están en riesgo de *refoulement*, violaciones de derechos humanos y traslados peligrosos.

Este documento no pretende ser integral en relación con los asuntos que van allá de la competencia y la responsabilidad del ACNUR. Tampoco contiene un programa detallado para la implementación de cada componente del Plan de Acción.

La matriz en el anexo I establece las metas que el Plan de Acción intenta alcanzar y contiene sugerencias de actividades que pueden ser realizadas bajo cada uno de los 10 componentes. El Plan de Acción es de naturaleza mundial y su puesta en práctica evidentemente tendrá que ser adaptada a los contextos regionales y nacionales específicos.

1. Cooperación entre socios clave

Los enfoques efectivos para los dilemas de los movimientos mixtos dependerán inevitablemente de toda la cooperación de los actores clave concernidos: los Estados afectados, las instituciones gubernamentales, las organizaciones regionales, las organizaciones internacionales con mandatos relevantes (por ejemplo, ACNUR, ACNUDH, UNICEF y OIM) así como las ONGs locales e internacionales.

Por lo tanto, un primer paso es identificar y convocar a estos actores en un foro apropiado de tal forma que ellos puedan intercambiar información y establecer los términos y condiciones de cooperación y coordinación. Quien convoque tal foro ha de ser preferiblemente uno ó más de los estados afectados, pero también una organización internacional puede ofrecer sus ‘buenos oficios’ en tal sentido.

2. Recolección de información y análisis

La recolección, análisis e intercambio de información sobre las características del movimiento y aquellos grupos que lo conformen resultan fundamentales para una estrategia coherente e integral. Estos datos deben generalmente incluir información sobre las condiciones en los países de origen, las motivaciones del movimiento, los medios de transporte, las rutas de tránsito y los puntos de ingreso. Una organización internacional o regional podría tener la posibilidad de ofrecer su apoyo para esta función.

3. Sistemas de ingresos sensible a la protección

El establecimiento de un sistema de ingresos que funcione es un elemento importante para una estrategia sobre movimientos mixtos. El control fronterizo es esencial para los propósitos de combatir el crimen internacional, incluyendo el tráfico y la trata, y para evitar amenazas contra la seguridad.

Se requieren salvaguardias prácticas de protección para garantizar que tales medidas no sean aplicadas de manera indiscriminada o desproporcionada y para que no den lugar a *refoulement*. En este sentido, los oficiales fronterizos y de inmigración se beneficiarían de la capacitación e instrucciones claras de cómo responder a las solicitudes de asilo y cómo satisfacer las necesidades de niños separados, víctimas de trata y otros grupos con necesidades específicas.

En relación con la migración marítima irregular, un conjunto de consideraciones especiales sobresale, incluyendo salvaguardar las vidas en alta mar, respetar las obligaciones del derecho marítimo, mantener la integridad del régimen de búsqueda y rescate, y garantizar un tráfico marítimo fluido.

4. Mecanismos de recepción

Se requieren mecanismos de recepción adecuados para garantizar que las necesidades humanas básicas de las personas involucradas en los movimientos mixtos sean satisfechas. Estos mecanismos de recepción deben permitir el registro de los nuevos ingresos y la provisión de documentación temporal. Especialmente en aquellas situaciones en las cuales un alto porcentaje de los nuevos son refugiados o solicitantes de asilo, el ACNUR podría facilitar el establecimiento de mecanismos adecuados, o estar involucrado de manera temporal, conjuntamente con la parte responsable principal.

5. Mecanismos para identificar perfiles y referir casos

Una vez que los nuevos ingresos han sido registrados y se les ha proporcionado documentación temporal, una determinación inicial tendrá que realizarse respecto de quiénes son, por qué han dejado su propio país y cuál era su destino inicial. La asesoría brinda una oportunidad para establecer si ellos desean solicitar asilo y para identificar otras opciones disponibles, incluyendo el retorno, la regularización y la migración regular. Este mecanismo no constituiría una determinación de la condición de refugiado. Más bien su fin es brindar una buena indicación de las motivaciones para salir del país y para garantizar que la situación de la persona sea manejada con la respuesta más apropiada. El anexo II de esta nota proporciona una representación esquemática de cómo puede funcionar un mecanismo para identificar los perfiles y referir casos.

6. Procesos y procedimientos diferenciados

Respecto de las solicitudes de asilo, aquellas que parecen ser relativamente sencillas (porque son fundadas o manifiestamente infundadas) pueden ser evaluadas en un procedimiento expedito. Otras solicitudes más complejas normalmente requerirán una evaluación más detallada. Procesos diferentes fuera de los mecanismos de asilo deben

responder a la situación de las personas con necesidades específicas, que no están relacionadas con refugiados, incluyendo víctimas de trata que no necesitan protección internacional, así como personas que buscan migrar (véase el capítulo 9 más abajo).

En tanto es posible que el ACNUR sea un socio principal de los estados respecto de los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado, las ONGs, los abogados y las organizaciones de la sociedad civil deben también tener un papel que jugar en este componente del Plan de Acción. En relación con otros procesos, el ACNUR estará involucrado de manera mínima o no lo estará del todo. Los posibles socios dependerán de la situación del país específico y de cuáles organizaciones estén presentes y dispuestas a colaborar como socios.

7. Soluciones para los refugiados

Las personas reconocidas como refugiados o igualmente necesitadas de protección internacional requieren una respuesta de protección que incluya una solución duradera, cuya naturaleza dependerá de las oportunidades y limitaciones inherentes de cada situación.

Un enfoque integral que incluya la consideración de una mezcla de soluciones puede ofrecer mejores oportunidades de éxito. Más allá de las soluciones duraderas clásicas, oportunidades de migración legal podrían constituirse en una alternativa complementaria para algunos refugiados.

Los países de acogida de refugiados podrían beneficiarse de la asistencia internacional para fortalecer las capacidades nacionales de protección.

8. Respondiendo a los movimientos secundarios

La respuesta a la situación de los refugiados y solicitantes de asilo que se han trasladado de los países en los que ya habían encontrado protección adecuada requiere una estrategia más definida. Esta estrategia debe tomar en cuenta tanto las legítimas preocupaciones de los estados sobre los movimientos irregulares y los derechos y el bienestar de las personas concernidas. Hasta ahora los esfuerzos por articular tal estrategia han fracasado en obtener el consenso internacional. El ACNUR está dispuesto a continuar con los esfuerzos en este sentido.

9. Arreglos para el retorno de personas que no son refugiados y opciones migratorias alternas

Para aquellas personas que no son refugiados, y para aquellas que no desean solicitar asilo, el retorno expedito en condiciones de seguridad y dignidad es usualmente la respuesta preferida de los Estados. El ACNUR puede, con sus buenos oficios, apoyar a los estados en el retorno de personas que no están necesitadas de protección internacional, cuando ésta sea la respuesta más apropiada y convenida. La manera en la cual el ACNUR pueda brindar esta asistencia requiere de un examen más cuidadoso de todas las partes interesadas.

Habrán circunstancias donde las personas que no reúnan los criterios para obtener la condición de refugiado, sin embargo puedan tener la posibilidad de acceder a otras opciones migratorias temporales alternas. Estas podrían permitirles de diferentes modos permanecer legalmente en el país de arribo o trasladarse a un tercer país, por motivos humanitarios o por razones de trabajo, educación o reunificación familiar. Los esfuerzos para enfrentar los movimientos poblacionales mixtos deben igualmente explorar las opciones de migración regular, temporal o de largo plazo.

10. Estrategia de información

Todas las medidas descritas anteriormente deben ser complementadas con campañas de información en los países de origen, tránsito y destino. Las personas necesitan ser alertadas de los riesgos del movimiento irregular y de las dificultades que ellos pueden enfrentar a su arribo al igual que respecto de algunas alternativas frente a la migración irregular que pueda responder a sus circunstancias.

Esas campañas de información no necesariamente frenarán del todo los movimientos irregulares, pero si se combinan con las otras acciones aquí indicadas, y son apoyadas por medidas de largo plazo para atender las causas de estos movimientos, podrían tener un impacto positivo.

En tanto las campañas de información son fundamentalmente una tarea de las agencias con un mandato sobre migración o información, tales como OIM, el ACNUR también podría tener un papel que jugar en tales iniciativas. El ACNUR también tiene la capacidad y el interés para iniciar actividades de concienciación pública sobre la problemática de los refugiados para promover tolerancia y combatir el racismo y la xenofobia.

ACNUR
Enero, 2007.

Anexo I

El Plan de Acción de los 10 Puntos Lista de chequeo del ACNUR

Metas:

- Las respuestas gubernamentales frente a los movimientos mixtos son integrales, cooperativos y sensibles a la protección.
- Existen soluciones disponibles que respondan de manera diferenciada y apropiada a la situación de los respectivos grupos.
- Los refugiados son identificados y protegidos, a la vez que se reduce el movimiento irregular.

Objetivos	Actividades
1. Colaboración entre socios clave	<ol style="list-style-type: none">1. Identificar socios clave a nivel nacional para participar en una respuesta colaboradora.2. Promover la creación de una estructura nacional de coordinación a nivel(es) apropiado(s).3. Establecer un mecanismo regular de consulta con los socios (Gobiernos, OIM, OIT, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC, por sus siglas en inglés), el Centro Internacional para el Desarrollo de políticas migratorias (ICMPD, por sus siglas en inglés), UNICEF, PNUD, FNUAP, ONGs, organizaciones regionales, etc).4. Garantizar consultas con estructuras de la sociedad civil y la academia para intercambiar información de los avances y movilizar el apoyo comunitario.5. Incluir asuntos relativos a asilo/migración en la agenda de los equipos de Naciones Unidas por país (UNCT, por sus siglas en inglés) y fortalecer el flujo de información y los vínculos entre los equipos de Naciones Unidas por país en la región.6. Incluir temas relativos los asuntos de asilo/migración en el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) a nivel nacional.7. Establecer mecanismos de consulta y coordinación a nivel regional.8. Promover/movilizar el apoyo de donantes.9. Hacer cabildeo y promover internacionalmente respuestas apropiadas alrededor de los 10 puntos en foros nacionales e internacionales.

Objetivos	Actividades
<p>2. Recolección de información y análisis</p>	<p><u>Sobre flujos de refugiados dentro de los movimientos mixtos</u></p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Cooperar para el establecimiento y/o el uso de una base de datos sobre una región específica para entender mejor los movimientos e identificar las respuestas apropiadas. 2. Usar estas bases de datos para sistematizar la recolección de información sobre solicitantes de asilo y refugiados, favorecer a su vez el intercambio de información con las oficinas del ACNUR en los países de la región, así como en otros países afectados, anticipar rutas, movimientos y tendencias, identificar situaciones de movimientos secundarios y mejorar la búsqueda de casos, usando, cuando corresponda, el sistema electrónico ProGres. 3. Utilizar, cuando sea apropiado y respetando siempre las directrices sobre confidencialidad, la información relevante derivada de la determinación de la condición de refugiado y las entrevistas para evaluar tendencias, rutas de tránsito, etc. 4. Crear Notas de Información de País sobre tendencias y patrones de movimiento. 5. Revisar y analizar informes para anticipar rutas, movimientos y tendencias, y para formular estrategias específicas por país. <p><u>En general</u></p> <p>Cooperar con las iniciativas de recolección de información e investigación para contribuir a la generación de una perspectiva coherente e integral de las tendencias.</p>
<p>3. Manejo de sistemas de ingresos sensibles a la protección (en el país, en las fronteras y en el mar)</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Empezar acciones de fortalecimiento de la capacidad local de oficiales fronterizos y de seguridad para sensibilizarlos sobre asuntos de refugiados y para facilitar la admisión de personas necesitadas de protección internacional. 2. Establecer programas/talleres de capacitación para ONGs, abogados, la judicatura e instituciones nacionales de derechos humanos para facilitar la admisión de personas necesitadas de protección internacional y construir alianzas con socios para la protección. 3. Dar seguimiento activamente a las condiciones de detención y al trato de solicitantes de asilo/refugiados. 4. Explorar cómo ACNUR puede positivamente interactuar con los arreglos establecidos para la interceptación y la gestión de los movimientos marítimos, incluyendo la consideración de medidas para dar seguimiento a la interceptación.
<p>4. Mecanismos de recepción</p>	<p>Hacer recomendaciones respecto de cuál rol puede y debe jugar ACNUR en los mecanismos de recepción de nuevos ingresos, incluyendo sitios de recepción, con salvaguardas apropiadas (i.e. acceso del ACNUR).</p>

Objetivos	Actividades
<p>5. Mecanismos para identificar perfiles y referir casos</p>	<p>Buscar el establecimiento de mecanismos conjuntos, con los socios identificados y en los lugares adecuados, para identificar los perfiles de los grupos que arriben. Este mecanismo debe preferiblemente incluir arreglos para la identificación de perfiles y los nuevos ingresos y sus necesidades eventuales de protección, y ha de permitir la asesoría adecuada y referir personas concernidas al mecanismo de respuesta apropiado (i.e. determinación de la condición de refugiado, retorno voluntario asistido, un proceso especial para víctimas de trata).</p>
<p>6. Procesos y procedimientos diferenciados</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Buscar el desarrollo de un marco legal para determinar la condición de refugiado y atender las necesidades de protección. El objetivo debe ser contar con: <ul style="list-style-type: none"> ○ procedimientos nacionales de asilo en funcionamiento; ○ capacidades administrativas e institucionales al (a los) nivel(es) adecuado(s) ○ el involucramiento de ONG y la sociedad civil en mecanismos de protección y asistencia. 2. Si no existe un procedimiento nacional de asilo en funcionamiento, el ACNUR debe asumir la responsabilidad de determinar la condición de refugiado. En este sentido, las oficinas han de garantizar que se establezca una gestión de casos apropiada, que permita priorizar ciertos casos y responder adecuadamente a las necesidades particulares (mujeres solas, niños no acompañados y niños separados, etc.).
<p>7. Soluciones para refugiados</p>	<p>Todas las soluciones han de ser consideradas a través de un enfoque integral.</p> <p><u>Repatriación voluntaria</u> Realizar actividades para facilitar el retorno voluntario, apuntalado, si los recursos lo permiten, por la promoción de una reintegración sostenible en los países de origen, en cooperación con los socios relevantes, así como el seguimiento a los repatriados.</p> <p><u>Integración local</u> Cuando la repatriación no sea factible a corto o mediano plazo, explorar opciones para cualesquiera arreglos de permanencia local que resulten apropiados (incluyendo la promoción del derecho a permanecer de personas necesitadas de protección internacional pero que no pueden o no tienen acceso a un estatuto más formal).</p> <p><u>Reasentamiento</u> En cooperación con el Servicio de Reasentamiento, familiarizarse con</p>

Objetivos	Actividades
	<p>el concepto del uso estratégico del reasentamiento y coordinar sobre las necesidades de reasentamiento y dilemas, con el objeto de establecer un enfoque regional del reasentamiento, como parte de un arreglo mayor de responsabilidad compartida para bajar la presión en los países de acogida. En este contexto, explorar oportunidades de reasentamiento o cuotas de reasentamiento para grupos específicos.</p>
<p>8. Respondiendo a los movimientos secundarios</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Hacer un uso efectivo del proyecto de fortalecimiento de la capacidad de protección (SPCP, por sus siglas en inglés) para mejorar la disponibilidad de protección de calidad más cercana a donde se busca primero protección o donde es necesitada. 2. Examinar activamente cómo y bajo qué circunstancias ACNUR puede facilitar el proceso de readmisión y, cuando corresponda, poner en marcha las actividades necesarias en los países de primer asilo.
<p>9. Arreglos para el retorno y opciones migratorias alternas para personas que no son refugiados</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Contribuir de manera apropiada (i.e. a través de cooperación con OIM) para que el retorno de personas no necesitadas de protección internacional sea una solución alcanzable. 2. Promover parámetros adecuados para el retorno y estar preparados para facilitar el retorno, incluyendo a través de actividades en las áreas de documentación y asesoría para el retorno. 3. Explorar la necesidad y el valor del rol de seguimiento pasivo del ACNUR después del retorno en los países de origen. 4. Explorar la utilización de canales de migración legal (i.e. esquemas de migración laboral temporal en terceros países y en el país de presencia).
<p>10. Estrategia de información en países de origen, tránsito y de llegada</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Coordinar/cooperar con los esfuerzos de OIM y otros socios para realizar campañas masivas de información en países de origen, tránsito y destino, para desalentar la migración irregular, alertar sobre los peligros del tráfico y la trata, y centrarse en las opciones legales. 2. Explorar si es posible, y cómo, establecer centros conjuntos de información en países de origen. 3. Realizar campañas de concienciación pública con los medios de comunicación para sensibilizarlos sobre la problemática de los refugiados, incluyendo a través de historias de interés humano, para promover la tolerancia y combatir el racismo y la xenofobia.

Anexo II Presentación esquemática de un mecanismo de identificación de perfiles y referencias en un contexto de respuesta a los movimientos migratorios mixtos

