

---

# “Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados”

## Discusión temática 1

### Mecanismos actuales y pasados de distribución de la carga y la responsabilidad

Palacio de las Naciones (sala XVII), Ginebra, 10 de julio de 2017

#### *Síntesis de conclusiones*

---

#### **I. Antecedentes**

1. La Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes (Declaración de Nueva York), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016<sup>1</sup> encomendó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en consulta con los Estados y otras partes interesadas, que desarrolle un pacto mundial sobre los refugiados para incluirlo en su informe anual a la Asamblea General en 2018.

2. En línea con el documento del ACNUR “hoja de ruta”<sup>2</sup> del 10 de julio de 2017 la Oficina convocó la primera de una serie de discusiones temáticas para que sirvan de base para el pacto mundial sobre refugiados, específicamente para su “programa de acción”. La sesión se centró en diversos mecanismos actuales y pasados de distribución de la carga y la responsabilidad con el objetivo de identificar las buenas prácticas y las lecciones aprendidas que podrían sentar las bases del programa de acción<sup>3</sup>.

3. La primera discusión temática fue presidida conjuntamente por el Alto Comisionado Auxiliar de Protección del ACNUR, Volker Türk, y Su Excelencia el Embajador Pedro Comissário Afonso de Mozambique. Entre los participantes se encontraban Estados, organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y expertos. Unas 70 delegaciones participaron en un debate activo, constructivo y vanguardista. Además, se recibieron varias contribuciones escritas de otras partes interesadas<sup>4</sup>.

4. Esta síntesis de conclusiones no representa necesariamente las opiniones de los participantes individuales o del ACNUR, sino que refleja en términos generales los temas y entendimientos que surgieron de la discusión.

---

<sup>1</sup> Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016, A/RES/71/1. Para más información consultar: [www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf)

<sup>2</sup> ACNUR, “Hacia un pacto mundial sobre refugiados: hoja de ruta”, 17 de mayo de 2017, disponible en: [www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11125.pdf](http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11125.pdf)

<sup>3</sup> Los mecanismos contemplados incluyen: el Plan de Acción Integral para Refugiados de Indochina (CPA, por su sigla en inglés), la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA), el Programa Humanitario de Evacuación (HEP, por su sigla en inglés) y el Programa Humanitario de Traslado (HTP, por su sigla en inglés), la Declaración y Plan de Acción de Brasil, la Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos para apoyar la repatriación voluntaria, la reintegración sostenible y la asistencia a países de acogida (SSAR, por su sigla en inglés), la Respuesta para los refugiados sirios y la Respuesta para refugiados somalíes, incluyendo la Cumbre Especial sobre protección y soluciones duraderas para refugiados somalíes y la reintegración de retornados en Somalia de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD, por su sigla en inglés). Se puede obtener más información en el documento conceptual de la discusión temática 1, disponible en: [www.unhcr.org/thematicdiscussions](http://www.unhcr.org/thematicdiscussions).

<sup>4</sup> Disponible en inglés en [www.unhcr.org/writtencontributions](http://www.unhcr.org/writtencontributions).

---

## **II. Hacia una distribución más equitativa y predecible de la carga y la responsabilidad**

5. Tan solo 10 países del mundo acogen a alrededor del 60% de todos los refugiados, y el 84% de los refugiados es acogido en países en desarrollo, muchos de los cuales no son Partes de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951). Muchas comunidades de acogida han brindado generosamente protección y asistencia a un gran número de refugiados durante años o incluso décadas, a pesar de los significativos desafíos de desarrollo, socioeconómicos y ambientales.

6. El principio de distribución de la carga y la responsabilidad refleja el entendimiento de que los refugiados son personas de interés de la comunidad internacional en su conjunto y que la comunidad internacional debe apoyar a los países y comunidades que acogen a grandes cantidades de refugiados. Este principio está firmemente arraigado en el régimen de refugiados, incluyendo el preámbulo de la Convención de 1951, los instrumentos regionales, las resoluciones aprobadas por la Asamblea General, así como las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR. El desafío es ir más allá de los principios para garantizar una distribución de la carga y la responsabilidad más predecible y equitativa en la práctica.

7. La Declaración de Nueva York, el marco de respuesta integral para los refugiados y el proceso conducente al pacto mundial sobre refugiados brindan una importante oportunidad para que la comunidad internacional logre este objetivo en situaciones de refugiados a gran escala. Esta no es solo una cuestión de empatía con los refugiados y las comunidades de acogida, sino también una cuestión de justicia, reconociendo que acoger a los refugiados es un bien común mundial. Por lo tanto, la identificación de formas prácticas de garantizar una distribución de la carga y la responsabilidad más equitativa y predecible constituirá el núcleo del pacto mundial sobre los refugiados y, en particular, de su programa de acción.

## **III. Elementos, buenas prácticas y lecciones aprendidas de mecanismos actuales y pasados**

8. Si bien es necesario incrementar la claridad, equidad y previsibilidad para compartir las cargas y responsabilidades de los movimientos de refugiados a gran escala, no puede haber un enfoque “genérico”. Cada situación de refugiados es única y los mecanismos para compartir la carga y la responsabilidad deben adaptarse al contexto nacional y regional.

9. No obstante, existen numerosos elementos comunes, buenas prácticas y lecciones aprendidas que se pueden extraer de los mecanismos pasados y actuales de distribución de responsabilidades. Incluyendo lo siguiente.

- La necesidad de una acción temprana y coordinada desde el inicio de los movimientos de refugiados a gran escala, incluso mediante una sólida preparación y mecanismos de respuesta de reserva, es una importante lección aprendida. Los mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad deben activarse mucho antes de que se agoten las capacidades de los países receptores y se debe garantizar que los países receptores puedan contar con un apoyo predecible desde el principio. Un “grupo de respuesta mundial” permanente para facilitar la coordinación temprana dirigido por el ACNUR y que reúna a Estados, ONG, actores humanitarios y de desarrollo, podría ser el camino a seguir propuesto en el programa de acción del pacto mundial.
- Igualmente, se necesitan mecanismos para garantizar la disponibilidad y la distribución oportunas de fondos de emergencia. Los programas de financiación

---

plurianuales, los mecanismos innovadores que involucran al sector privado y la coordinación de la financiación humanitaria y de desarrollo son prácticas importantes que han sido desarrolladas en ejemplos anteriores. En el programa de acción podría estudiarse la creación de un mecanismo de financiación de emergencia para futuras situaciones de refugiados a gran escala, con miras a garantizar contribuciones más equitativas para la financiación básica y una mejor coordinación entre las actividades humanitarias y de desarrollo.

- Los mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad deben ir más allá del mero financiamiento. Otros elementos de los mecanismos actuales y pasados que han aliviado exitosamente la presión sobre los países de acogida incluyen: apoyo político; asistencia técnica y logística; fortalecimiento institucional; intercambios de experiencias y buenas prácticas; ampliación significativa de las pertinentes oportunidades de reasentamiento, evacuación humanitaria y otras vías de ingreso a terceros países; y apoyo para mejorar las condiciones en los países de origen con miras a un retorno voluntario y sostenible.
- Los mecanismos actuales y pasados para compartir la carga y la responsabilidad han sido más exitosos cuando todas las partes interesadas han contribuido de acuerdo con sus capacidades. La información oportuna, precisa y confiable es esencial. Varios países han solicitado un mapeo de las contribuciones para las existentes situaciones de refugiados a gran escala, tanto en términos de costos para las comunidades de acogida como de esfuerzos establecidos para compartir la carga y la responsabilidad. En mecanismos anteriores, como la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (CIREFCA) y la Respuesta para refugiados sirios, se realizaron estudios de impacto nacional para documentar el alcance del desplazamiento, la protección y otros desafíos que enfrentan los refugiados y los efectos en las comunidades de acogida, proporcionando una buena práctica en la cual basarse. El programa de acción podría proponer parámetros para evaluar la capacidad de las partes interesadas pertinentes para contribuir a los futuros mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad.
- Los mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad deben estar en línea con los principios internacionales y regionales de protección de refugiados y el derecho de los derechos humanos, incluyendo el derecho internacional consuetudinario.
- Los mecanismos actuales y pasados de distribución de la carga y la responsabilidad han fortalecido los sistemas de asilo y otras medidas para el reconocimiento de las necesidades de protección internacional mediante el fortalecimiento institucional, incluyendo la asistencia financiera y técnica. El establecimiento de estándares regionales con respecto a mecanismos de recepción, incluyendo a niños, niñas y otras personas con necesidades específicas, y la identificación de alternativas a la detención han sido características del Plan de Acción de Brasil.
- Los mecanismos actuales y pasados, incluyendo CIREFCA, la Respuesta para refugiados sirios y la Respuesta para refugiados somalíes, han buscado impulsar el apoyo para el fortalecimiento de los servicios y sistemas nacionales en los países de acogida, incluyendo educación, atención médica, infraestructura y medios de subsistencia. Incluir a los refugiados en los sistemas nacionales, en lugar de establecer mecanismos paralelos, facilita la capacidad de los refugiados para llevar vidas independientes y productivas en el exilio, a la espera de la disponibilidad de soluciones duraderas. La provisión de recursos adicionales para

---

mejorar la calidad de los servicios y la infraestructura a mediano plazo también puede beneficiar a las comunidades de acogida, reduciendo las tensiones entre los refugiados y las comunidades de acogida y mejorando el reconocimiento de las contribuciones positivas que pueden hacer los refugiados.

- En términos más generales, diversos mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad han demostrado el importante papel de los actores de desarrollo en la mitigación del impacto de las situaciones de refugiados a gran escala en los países de acogida, como complemento de la acción humanitaria. Estos incluyen a CIREFCA, la Respuesta para refugiados sirios, la Estrategia de Soluciones para los Refugiados Afganos para apoyar la repatriación voluntaria, la reintegración sostenible y la asistencia a países de acogida (SSAR) (así como la iniciativa en Pakistán de “refugiados afectados y el área de acogida”), y la Respuesta para los refugiados somalíes. La participación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y del Banco Mundial en mecanismos como CIREFCA y la Respuesta para refugiados sirios ha sido particularmente bienvenida. Podría ser beneficioso garantizar que el programa de acción se base y se complemente con el compromiso de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás”, y con el “Gran Pacto”.
- Varios acuerdos actuales y pasados para la distribución de la carga y la responsabilidad, incluidos CIREFCA, SSAR y la Respuesta para refugiados somalíes, han proporcionado un marco para impulsar las soluciones para las situaciones prolongadas a gran escala. Otra característica de algunos mecanismos exitosos ha sido la adopción de un enfoque integral basado en soluciones, proporcionando múltiples vías como el reasentamiento, la repatriación voluntaria y las soluciones locales.
- Más específicamente, en cuanto a soluciones:
  - Muchos mecanismos, incluyendo SSAR y la Respuesta para los refugiados somalíes, se han centrado en estabilizar la situación en los países de origen y abordar las causas que producen el desplazamiento con miras a crear las condiciones propicias para el retorno voluntario en condiciones de seguridad y dignidad. Las inversiones en desarrollo socioeconómico, buena gobernanza, Estado de derecho y consolidación de la paz en los países de origen, incluso por parte de actores de desarrollo, han sido fundamentales en muchos ejemplos. CIREFCA también incorporó esfuerzos para resolver el desplazamiento en el contexto de procesos de paz y reconciliación más amplios. Cuando la participación de los países de origen en los mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad ha sido despolitizada y se ha basado en principios humanitarios, ha servido como un catalizador, incluso en casos como del Plan de Acción Integral para los Refugiados de Indochina (CPA), CIREFCA, la Respuesta para refugiados somalíes y SSAR. Algunos mecanismos actuales y pasados también han tratado de encontrar soluciones al desplazamiento interno, además de los flujos de refugiados, reconociendo las interconexiones entre ellos.
  - El reasentamiento sigue siendo una herramienta indispensable para los mecanismos de distribución de la carga y la responsabilidad, desempeñando un papel particularmente destacado en algunos ejemplos, como el CPA. En el programa de acción podría alentarse la conformación de un conjunto más amplio de países de reasentamiento y cuotas más significativas. Vías complementarias, como la evacuación humanitaria

---

(utilizada en el Programa Humanitario de Evacuación (HEP) y el Programa Humanitario de Traslado (HTP), los mecanismos de reubicación, los marcos de movilidad laboral, la reunificación familiar y el patrocinio privado pueden contribuir no solo a brindar protección o soluciones a los refugiados, sino también a garantizar que se mantenga el espacio de protección en los países receptores con una carga excesiva. El reasentamiento y otras vías además pueden evitar la necesidad de que los refugiados emprendan movimientos peligrosos e irregulares.

- Los mecanismos previos de distribución de la carga y la responsabilidad han brindado apoyo a los países de acogida dispuestos a ofrecer soluciones locales a algunos refugiados, incluidos CIREFCA y el Plan de Acción de Brasil. El apoyo para el acceso a los servicios públicos, incluyendo documentación, facilitación de la residencia permanente o naturalización, y promoción del empleo u otros programas de medios de vida son todas buenas prácticas que pueden servir de base.
- Con respecto a cuestiones de gobernanza y procesos, existen ejemplos actuales y pasados de distribución de cargas y responsabilidades que demuestran la importancia de la voluntad política y la necesidad de mecanismos claros de liderazgo y coordinación, así como mecanismos de seguimiento, informes de progreso y monitoreo a niveles nacional, regional e internacional. Los requisitos de elaboración de informes de progreso en el Plan de Acción de Brasil, así como la coordinación conjunta entre el ACNUR y el PNUD en el contexto de CIREFCA y la Respuesta para los refugiados sirios, proporcionan buenos modelos.
- Si bien los mecanismos para la distribución de la carga y la responsabilidad requieren la participación y el apoyo de la comunidad internacional en su conjunto, las estructuras y procesos regionales existentes han demostrado ser bases exitosas para desarrollar respuestas a diversas situaciones, incluido SSAR, el Plan Brasil de Acción y la Respuesta para los refugiados somalíes.
- Muchos mecanismos actuales y pasados confirman el valor de incluir a la mayor pluralidad posible de partes interesadas (un enfoque que englobe a “toda la sociedad”): Estados (sean o no Partes de la Convención de 1951 e incluyendo también a los países de origen, cuando corresponda); ONG; organizaciones regionales; sindicatos y asociaciones de empleadores; actores de desarrollo; y el sector privado. No se puede subestimar la necesidad de incluir a los refugiados y las comunidades de acogida, especialmente a mujeres y jóvenes, en todas las decisiones relativas a su futuro. CIREFCA ofrece ejemplos de cómo involucrar a las poblaciones y comunidades afectadas como socias plenas en el diseño y la implementación de intervenciones dirigidas a soluciones duraderas.
- Finalmente, si bien son relevantes principalmente para el desarrollo del pacto mundial sobre refugiados, algunos ejemplos pasados sobre la distribución de la carga y la responsabilidad también pueden contener buenas lecciones aprendidas para el pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular. Este es el caso particular del CPA que buscó abordar movimientos mixtos de refugiados y migrantes a gran escala, incluso mediante un programa de salida ordenada que mitigó la necesidad de salidas irregulares por motivos no relacionados con la protección y mecanismos para el retorno de aquellos que no se encontraban en necesidad de protección internacional.

---

#### **IV. Conclusión y seguimiento**

10. Esta síntesis de conclusiones, junto con las contribuciones escritas y orales detalladas proporcionadas por las partes interesadas durante la discusión temática 1, servirán de base para las discusiones temáticas restantes que se convocarán en el segundo semestre de 2017, así como para el “balance” en el Diálogo del Alto Comisionado en diciembre de 2017.
11. El ACNUR continuará acogiendo con beneplácito toda nueva reflexión sobre lecciones aprendidas y buenas prácticas de mecanismos actuales y pasados de distribución de la carga y la responsabilidad, incluyendo propuestas prácticas para el programa de acción, que se publicarán a través del servicio en línea para contribuciones escritas en [www.unhcr.org/writtencontributions](http://www.unhcr.org/writtencontributions).

---

*ACNUR*  
*20 de julio de 2017*