

**Recomendaciones del ACNUR
a la Conferencia Ministerial sobre el proceso Euro Africano
sobre Migración y Desarrollo
(Paris, 20-21 de octubre del 2008)**

Introducción

En la Declaración de la Conferencia Ministerial Euro Africana sobre Migración y Desarrollo adoptada en Rabat el 11 de julio de 2006 (Declaración de Rabat) los Estados participantes se comprometen a “trabajar conjuntamente en el manejo de los flujos migratorios siguiendo un enfoque operativo global, equilibrado y pragmático, respetando los derechos y la dignidad de los emigrantes y refugiados”. La Declaración también se refiere a la “necesidad de brindar protección internacional adecuada de acuerdo con las obligaciones internacionales de los países asociados”.

El ACNUR acoge con beneplácito el proceso Euro Africano sobre Migración y Desarrollo como una oportunidad para desarrollar una estrategia global sobre Migración y Desarrollo en África y en Europa. La Oficina sigue activamente los preparativos de la próxima Conferencia Interministerial que tendrá lugar en Paris el 20 y 21 de Octubre del 2008. Los tres seminarios preparatorios han permitido a los expertos debatir de manera amplia sobre los diferentes aspectos de la migración, incluyendo aspectos relacionados con la protección de los refugiados. La Conferencia brindará la oportunidad de profundizar dichas discusiones.

Este documento contiene las principales recomendaciones del ACNUR en las tres áreas que cubre el proceso: migración legal, migración irregular y migración y desarrollo. Se basa en el principal documento del ACNUR sobre el tema, intitulado “Protección de los refugiados y soluciones duraderas en el contexto de la migración internacional”, de fecha 19 de noviembre de 2007, en el cual la Oficina destaca la interrelación entre la protección de los refugiados y la migración internacional.¹ El ACNUR esta interesado en trabajar con los Estados y otros actores con el fin de que sus recomendaciones se vean reflejadas en el documento final que será adoptado por la Conferencia Ministerial en Paris.

Interés del ACNUR en el tema

El ACNUR no es una agencia de gestión de migraciones. Su mandato consiste en proporcionar protección internacional y buscar soluciones para los refugiados, apátridas y otras personas de interés de la Oficina. Sin embargo, el fenómeno del desplazamiento humano sigue patrones complejos y los movimientos transfronterizos a menudo incluyen refugiados y otras personas en necesidad de protección internacional. Son personas que se han visto forzadas a huir y que no pueden retornar a sus países de origen a causa del temor de persecución o porque ven seriamente amenazados sus derechos humanos.

Los refugiados se benefician de un estatuto distinto en virtud del Derecho Internacional. Los derechos de los refugiados y la responsabilidad de los Estados para su protección están definidos en el derecho internacional, específicamente en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. En África, la Convención de la OUA de 1969 que regula los

¹ ACNUR *Protección de los refugiados y soluciones durables en el contexto de la migración internacional. Documento de discusión.* UNHCR/DPC/2007/D0C. 02, 19 noviembre 2007, disponible en <http://www.unhcr.org/protect/PROTECTION/4742a6b72.pdf>

aspectos propios de los problemas de los refugiados en África, complementó la Convención de 1951. El ACNUR acoge con beneplácito las políticas globales en materia migratoria que reconocen que los refugiados y las otras personas que tienen necesidad de protección internacional pueden desplazarse dentro de movimientos migratorios más amplios. Tales enfoques globales tienen en cuenta las necesidades específicas de protección de los refugiados y garantizan su acceso a procedimientos que permitan la identificación y la toma en consideración de sus necesidades.

En el 2006, el ACNUR desarrolló un Plan de Acción en Diez Puntos sobre la Protección de los Refugiados y los movimientos migratorios mixtos², el cual propone medidas para el desarrollo de tales enfoques globales que tengan en consideración la protección. El Plan fue presentado por la primera vez por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en la Conferencia de Rabat de julio del 2006.

La contribución que el ACNUR puede aportar al debate sobre las migraciones internacionales fue ampliamente reconocida en diciembre del 2007, durante el “Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección”, un foro de intercambio de puntos de vista entre los Estados y los actores de la sociedad civil. Los participantes señalaron la pertinencia de los temas tratados en el Plan de Acción en Diez Puntos en un enfoque de las migraciones internacionales que tenga en consideración la protección internacional

Recomendación

El documento final que los Ministros adoptarán, debería:

- Reconocer la presencia de personas con necesidad de protección internacional en los flujos migratorios y reconocer que un enfoque coherente y global de la migración y el desarrollo necesita abordar la situación de las personas que se han visto obligadas a dejar su país a causa de un conflicto armado o de las violaciones de los derechos fundamentales.
- Reconocer los derechos específicos de los refugiados.

1. Migración legal

Uno de los aspectos que será abordado durante la Conferencia será el de la apertura de posibilidades de migración legal entre los países que participan en el proceso Euro - Africano. El grupo de trabajo que se reunió sobre este tema el 3 y el 4 de marzo 2008, ha elaborado varias recomendaciones para la Conferencia. Aunque la migración económica no es un tema que cae dentro del área de experiencia del ACNUR, hay dos aspectos de dicho tema que tocan a los refugiados y que según la Oficina deberían estar reflejados en las recomendaciones.

Primero, la creación de posibilidades de migración regular puede tener un impacto positivo en la integridad del sistema de asilo de un país. Según la experiencia del ACNUR, la disponibilidad de un abanico de posibilidades de migración regular puede, en función de cada situación particular (mercado laboral, políticas públicas, etc), ayudar a disminuir la presión sobre el sistema de asilo y reducir su utilización por no-refugiados con fines de inmigración.

Segundo, los instrumentos de migración pueden ofrecer soluciones provisionales o a largo plazo para los refugiados y para otras personas que tienen necesidad de protección internacional. Algunos refugiados, pueden tener posibilidades particulares de integración en los países de

² ACNUR: La protección de los refugiados y los movimientos migratorios mixtos: Plan de Acción en Diez Puntos, revisión 1, enero 2007, ver <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4598.pdf>

acogida, a causa de su nacionalidad, de sus lazos familiares, en virtud de instrumentos jurídicos regionales o nacionales sobre migración. Dichas posibilidades podrían ser examinadas sin detrimento de sus derechos específicos en tanto que refugiados. El derecho de los ciudadanos de los estados miembros de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDAO) de poder residir legalmente y de obtener un permiso de trabajo en otro Estado miembro de la CEDAO es uno de los ejemplos que podrían beneficiar a los refugiados. El ACNUR acoge con beneplácito que el grupo de trabajo sobre Migraciones y Desarrollo que se reunió del 9 al 11 de julio en Dakar, haya recomendado ampliar a los refugiados y a los solicitantes de asilo los beneficios de los protocolos de la CEDAO sobre libertad de movimiento.

Ciertos refugiados, en particular aquellos con competencias/habilidades particulares, se podrían beneficiar de los programas de migración regular hacia terceros países a partir de su primer país de acogida. Tales posibilidades podrían ofrecer una solución durable complementaria a algunos refugiados.

Recomendación

La Conferencia podría:

- Reconocer que el establecimiento de posibilidades de migración regular puede contribuir a reducir la presión sobre los sistemas de asilo de los países de destino.
- Estimular a los Estados Participantes a extender a los refugiados los beneficios de posibilidades de migración legal y de integración en virtud de los instrumentos nacionales, regionales o bilaterales relativos a la migración sin detrimento de los derechos específicos de los refugiados.
- Aprobar la recomendación del grupo de trabajo de “ampliar el nuevo enfoque y de extender los protocolos de la CEDAO sobre la libertad de movimiento a los refugiados y a los solicitantes de asilo, teniendo en consideración la Convención de Ginebra de 1951.

2. Hacer frente a la migración irregular

Para tratar la migración irregular se requiere antes que nada atacar sus causas de origen. Esto incluye, *inter alia*, la falta de desarrollo económico, los conflictos, la persecución y las violaciones de los derechos humanos. Atacar las causas de origen es complejo y requiere un compromiso a largo plazo. Sin embargo, esto debe formar parte integral de todo plan de acción. Solo una mejora de la situación que origina tales movimientos reducirá la necesidad de las personas de emigrar a cualquier precio, incluso a través los medios irregulares.

Los Estados han adoptado una amplia gama de medidas para controlar la entrada a sus territorios. El ACNUR anima a los Estados a garantizar que tales medidas tomen en consideración las “necesidades de protección”: es decir que no impidan que los solicitantes de asilo, los refugiados u otras personas con necesidad de protección encuentren seguridad, que sean protegidos contra el “*refoulement*” y que tengan acceso a un procedimiento de asilo. Además, un procedimiento de acceso al territorio que integre los aspectos relativos a la protección toma en consideración la situación de personas que tienen necesidades específicas.³ Al hacer frente a la migración irregular adoptando un enfoque basado únicamente en el control, se arriesga a que no se tomen en consideración las necesidades de protección de tales personas.

³ Las personas que tienen necesidades específicas, (también denominadas personas vulnerables) pueden incluir por ejemplo a los menores no acompañados o separados, las víctimas de trata, las personas mayores, las mujeres vulnerables, las personas que sufren de minusvalía física o mental.

Los derechos humanos de toda persona que se desplaza, cualquiera que sea la razón de su desplazamiento, deben ser respetados. Sin embargo, frecuentemente la migración irregular se ve facilitada por aquellos que se dedican al tráfico y a la trata de personas. Las personas a menudo viajan en condiciones inhumanas y enfrentan enormes peligros para su vida, tal como lo demuestran informes frecuentes sobre personas que han sufrido abusos de parte de los traficantes y de personas involucradas en la trata de seres humanos que han perdido la vida.

Los Estados deben adoptar medidas aún más fuertes contra los traficantes y personas involucradas en la trata de seres humanos y que son responsables de abusos de derechos humanos. Es igualmente importante poner en marcha procedimientos claros para el rescate en alta mar, en particular en lo relacionado con la responsabilidad relativa al desembarco y la acogida con humanidad y dignidad de las personas rescatadas o interceptadas en el mar o en los puestos fronterizos.

La trata y el tráfico de seres humanos son graves crímenes internacionales y deben ser llevados ante la justicia. Sin embargo, a menudo las víctimas de tales crímenes necesitan protección y deben estar exentas de sanción penal. Este principio está reflejado en los Protocolos sobre el tráfico y la trata de personas, que complementan la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional⁴. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados reconoce las dificultades específicas que los refugiados pueden encontrar para obtener los documentos necesarios que le permitan acceder a un país de asilo. El Artículo 31 (1) de la Convención de 1951 especifica que los Estados parte no impondrán sanciones penales a los refugiados que hayan entrado o se encuentren en el territorio de tales Estados sin autorización, a condición de que se presenten sin demora ante las autoridades y aleguen causa justificada de su entrada o presencia ilegales.

Las campañas de información, que alerten sobre los riesgos de la migración irregular, del tráfico y la trata de personas y que den información sobre las posibilidades de migración regular podrían contribuir a reducir los movimientos irregulares y los riesgos que esto implica para la vida humana.

Recomendaciones

La Conferencia podría:

- Reforzar los esfuerzos enfocados a atacar las causas de origen de las migraciones y los desplazamientos de los refugiados, en particular a través del desarrollo económico, la resolución de conflictos y de iniciativas en materia de restablecimiento de la paz, mejorando la protección de los derechos humanos y el Estado de Derecho.
- Hacer un llamado a los Estados para que protejan los derechos de todas las personas que se desplazan.
- Recomendar que las medidas de control de fronteras y de flujos migratorios tomen en consideración a las personas en busca de protección internacional y solicitar a los Estados que desarrollen mecanismos de identificación y de derivación de refugiados y de otras personas que tengan necesidades específicas en el contexto de los flujos migratorios mixtos, a fin de responder a sus necesidades de protección.
- Reforzar los esfuerzos de lucha contra el tráfico y la trata de seres humanos,

⁴ Protocolo para prevenir, reprimir y castigar la trata de personas, en particular las mujeres y niños, ver <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4720706c0.html>, y el Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire, ver: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/479dee062.html> que complementan la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, del 15 de noviembre del 2000.

particularmente ratificando los instrumentos internacionales (incluidos los dos protocolos que complementan la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional).

- Garantizar la protección y eximir de procesamiento a las víctimas de tráfico y de trata de seres humanos.
- Desarrollar campañas de información para explicar los peligros de la migración irregular e informar sobre las posibilidades de migración legal.

3. Migración y desarrollo

En lo concerniente al tercer tema de la Conferencia, el ACNUR desearía llamar la atención sobre dos aspectos que están relacionados con la búsqueda de soluciones duraderas para los refugiados.

Los refugiados pueden transformarse en agentes de desarrollo si tienen la posibilidad de poner en práctica sus competencias y su capacidad productiva. Se alienta a los países de recepción o acogida a que garanticen que los refugiados tengan acceso al mercado laboral y que puedan participar en actividades de generación de ingresos. Otorgar a los refugiados documentos de identidad y reconocer sus calificaciones harán que esta propuesta sea posible. Al mismo tiempo, el ACNUR alienta a la comunidad internacional a reforzar la ayuda al desarrollo en las regiones donde viven los refugiados y a garantizar la inclusión de tales áreas en los planes nacionales de desarrollo.

Para la comunidad internacional, los movimientos de repatriación a gran escala constituyen a la vez desafíos y oportunidades en lo relacionado con el desarrollo y con el restablecimiento de la paz. A fin de aprovechar dichas ventajas, los Estados deben aportar su apoyo al retorno y a la reintegración de refugiados y de personas desplazadas incluyendo los esfuerzos enfocados a promover el desarrollo de nuevos medios de subsistencia, a la reconstrucción de la infraestructura destruida y al fortalecimiento de relaciones sociales armoniosas entre diferentes grupos de ciudadanos. Los actores del desarrollo deberían estar involucrados en la planificación del retorno y de la reintegración así como en examinar los medios para garantizar la articulación de la ayuda humanitaria a corto plazo con las iniciativas de desarrollo a largo plazo en las zonas de retorno de los refugiados y de las personas desplazadas.

Recomendación

Se insta a la Conferencia a:

- Alentar a los países de acogida a ayudar a los refugiados a lograr la autosuficiencia, particularmente garantizándoles el acceso al mercado de trabajo, desarrollando y apoyando soluciones duraderas para los refugiados.
- Alentar a los donantes a incluir las zonas de acogida de refugiados y las áreas de retorno en los programas de ayuda al desarrollo, a facilitar la integración y la reintegración y a ayudar a las comunidades locales.

ACNUR
Julio 2008