



# Asamblea General

Distr. general  
4 de julio de 2018  
Español  
Original: francés e inglés

## Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado

### 69º período de sesiones

Ginebra, 1 a 5 de octubre de 2018

Tema 4 a) del programa provisional

**Examen de los informes sobre la labor del Comité Permanente:**

**Protección internacional**

## Informe del Alto Comisionado

### Nota sobre protección internacional

#### *Resumen*

En la presente nota se pasa revista a las novedades acaecidas en la esfera de la protección internacional entre junio de 2017 y junio de 2018, período en el que la comunidad internacional ha colaborado con miras a la aprobación de un pacto mundial sobre los refugiados y que, por lo tanto, resulta decisivo para las personas de que se ocupa la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y para los países y las comunidades de acogida.

En la nota, que, en términos generales, está organizada en torno al Marco de Respuesta Integral para los Refugiados y a los elementos fundamentales del proyecto de pacto mundial sobre los refugiados, se recuerda la importancia fundamental de la protección y se describen las novedades destacables desde la perspectiva de la protección y las soluciones.

Además, en ella se examina la situación del desplazamiento interno en todo el mundo, con motivo del 20º aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, así como la situación de los apátridas.

A menos que se indique otra cosa, todos los documentos citados en la presente nota pueden consultarse en [www.refworld.org](http://www.refworld.org).



## Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Introducción .....	1–4	3
II. Importancia fundamental de la protección .....	5–16	3
III. Distribución de la carga y la responsabilidad .....	17–20	7
IV. Recepción y admisión .....	21–34	8
A. Admisión .....	21–22	8
B. Recepción y atención de necesidades específicas .....	23–29	9
C. Identificación de las personas que necesitan protección internacional .....	30–34	11
V. Atención de las necesidades y apoyo a las comunidades .....	35–42	12
A. Educación .....	36–37	13
B. Empleo y medios de subsistencia .....	38–40	13
C. Documentación e identidad jurídica .....	41–42	14
VI. Soluciones .....	43–59	15
A. Repatriación voluntaria.....	44–48	15
B. Reasentamiento.....	49–53	16
C. Integración local .....	54–56	17
D. Otras vías de admisión.....	57–59	18
VII. Conclusión .....	60	19

## I. Introducción

1. En 2017, el número de personas que se vieron obligadas a huir de sus países como consecuencia de la persecución, las violaciones de los derechos humanos, el conflicto armado, la violencia y el desorden público, que quedan amparadas por el mandato del ACNUR, ascendió a 19,9 millones (a finales de 2016 eran 17,9 millones). Además, 5,4 millones de refugiados palestinos quedaron comprendidos en el mandato del Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente y otros 40 millones de personas se vieron desplazadas dentro de sus propios países.

2. El recrudecimiento de la violencia en la República Centroafricana, la persistencia de los enfrentamientos en la República Árabe Siria y el Yemen y una combinación de conflicto e inseguridad alimentaria en Somalia y Sudán del Sur siguieron provocando desplazamientos. Mientras tanto, se produjeron nuevos movimientos internos y transfronterizos, que se vieron impulsados por la inseguridad, en particular en Burundi, la República Democrática del Congo, el Iraq, Libia, Myanmar y las regiones Septentrional y Central de Malí. El deterioro de la situación en Venezuela (República Bolivariana de) también desencadenó el desplazamiento de venezolanos a través de las fronteras, con lo que el número de personas que llegaron a los países vecinos desde 2014 ascendió a más 1,5 millones. Si bien el acuerdo de paz en Colombia fue un avance significativo, varias regiones se siguieron viendo afectadas por el tráfico de drogas, las actividades de extracción minera ilegales y la presencia de grupos armados. Entre agosto de 2017 y abril de 2018, los actos de violencia y las graves violaciones de los derechos humanos cometidos en el norte del estado de Rakáin en Myanmar obligaron a abandonar el país a unos 687.000 rohinyás apátridas, lo que dio lugar a una de las situaciones de refugiados de más rápida evolución en los últimos dos decenios. En el Afganistán, la violencia y la inseguridad continuaron causando desplazamientos, lo que socavaba la sostenibilidad de los retornos.

3. En este contexto, el régimen internacional de protección de los refugiados cobra más pertinencia que nunca. En 2017, en el contexto del seguimiento de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes (Declaración de Nueva York), aprobada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016, las partes interesadas se reunieron en el marco de una serie de debates temáticos para formular ideas con miras a la elaboración del pacto mundial sobre los refugiados. Sobre la base de más de 65 años de legislación y práctica, las primeras enseñanzas extraídas de la aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados y los resultados de las consultas oficiales celebradas con los Estados en 2018, el pacto mundial procurará colmar las lagunas recurrentes en la respuesta internacional a los refugiados, en particular, por lo que respecta a una distribución de la carga y la responsabilidad más equitativa y previsible entre los Estados, mediante la adopción de un enfoque de múltiples interesados. Así pues, el año 2018 es decisivo para los refugiados y para los países y las comunidades de acogida. Por otra parte, también se cumple el 20º aniversario de los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos.

4. La nota sobre protección internacional de este año se centra en la importancia fundamental de la protección, que ha sustentado los preparativos para el pacto mundial sobre los refugiados. En la nota, que, en términos generales, se organiza en torno a las principales esferas del proyecto de pacto mundial, se describen las novedades que se registraron a nivel mundial durante el período comprendido entre junio de 2017 y junio de 2018.

## II. Importancia fundamental de la protección

5. La protección es fundamental para toda respuesta humanitaria y, en la práctica, entraña la realización de actividades destinadas a lograr el pleno respeto de los derechos de las personas, de conformidad con el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados. En otras palabras, la respuesta humanitaria mejora el acceso a estos derechos, ya sea al comienzo de una emergencia, en situaciones prolongadas o en el marco de la búsqueda de

soluciones. Las consideraciones relativas a la protección impregnan las acciones humanitarias en favor de los refugiados y otras personas que necesitan protección internacional, los apátridas y los desplazados internos. Esta labor conlleva, entre otras cosas, el fortalecimiento de los marcos jurídicos a través de los cuales se garantizan sus derechos.

6. El núcleo del marco jurídico para la protección de los refugiados está constituido por la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención de 1951) y su Protocolo de 1967, así como por instrumentos regionales específicos. Dicho marco se basa en los instrumentos internacionales de derechos humanos pertinentes, el derecho internacional humanitario y otras normas jurídicas internacionales pertinentes. De conformidad con su mandato, el ACNUR coopera con los Estados con el fin de respaldar la adhesión a la Convención de 1951 y a otros instrumentos pertinentes y orientar su interpretación y aplicación, entre otras cosas, colaborando en los procesos legislativos y judiciales nacionales y regionales. La Oficina prestó apoyo a la elaboración de la Convención Árabe sobre los Refugiados por la Liga de los Estados Árabes, así como a la reforma del Sistema Europeo Común de Asilo. Se realizaron prometedores avances legislativos mediante la aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados en Djibouti y Etiopía, entre otros países.

7. El ACNUR brindó apoyo para la elaboración de legislación nacional en casi 80 países. Con miras a orientar la interpretación y aplicación de las normas jurídicas en materia de protección, el ACNUR publicó las “Directrices relativas a la protección internacional sobre la aplicabilidad del artículo 1D de la Convención de 1951 a los refugiados palestinos” (Directrices relativas a la Protección Internacional núm. 13). La Oficina también publicó numerosos documentos de orientación jurídica y orientaciones sobre los criterios de admisibilidad destinadas a países concretos. En noviembre de 2017, el ACNUR firmó un memorando de entendimiento con el Mercado Común del Sur (MERCOSUR) para promover el derecho internacional de los refugiados y la adhesión a los instrumentos de protección internacional, así como las actividades conjuntas para la protección de los desplazados y los apátridas. A raíz de las consultas nacionales con los Gobiernos y la sociedad civil que tuvieron lugar en el contexto de la evaluación trienal del Plan de Acción de Brasil, se celebraron tres consultas temáticas subregionales, centradas en el asilo de calidad, la erradicación de la apatridia y las soluciones integrales, complementarias y sostenibles. Como aporte a la elaboración del pacto mundial sobre los refugiados, los Estados de América Latina y el Caribe publicaron “Los 100 Puntos de Brasilia”<sup>1</sup>, documento en el que se recogían un gran número de buenas prácticas.

8. El ACNUR colaboró con los Estados y los asociados en la identificación de las poblaciones apátridas y en la lucha contra la apatridia, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes, así como en la promoción de iniciativas para poner fin a la apatridia mediante su campaña #IBelong. Las iniciativas se centraron en el apoyo a la adhesión a las convenciones sobre la apatridia y la reforma de las leyes relativas a la nacionalidad. En cuanto a la segunda esfera, cabía destacar las medidas adoptadas para fomentar la igualdad entre hombres y mujeres en la transmisión de la nacionalidad a sus hijos, por ejemplo, en Madagascar y Sierra Leona, así como para simplificar los procedimientos administrativos, en particular por lo que respecta a la inscripción en el Registro Civil. Durante el período que se examina, Chile se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 y Burkina Faso y Luxemburgo se adhirieron a esta última. Cuba suprimió el requisito de residencia para la adquisición de la nacionalidad cubana en el caso de los hijos nacidos en el extranjero de un progenitor cubano y Colombia estableció un mecanismo para aplicar garantías destinadas a evitar que hubiera niños que nacieran apátridas, de conformidad con los instrumentos regionales e internacionales. El Brasil, Costa Rica y el Ecuador publicaron normas con el fin de impulsar iniciativas encaminadas a identificar y proteger a los apátridas y reducir los casos de apatridia, en particular en lo que atañe a la naturalización. En 2017, se otorgó o confirmó la nacionalidad a un número considerable de

---

<sup>1</sup> Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2018/11588.pdf>.

personas apátridas o sin nacionalidad determinada, por ejemplo, en Indonesia, el Iraq, Filipinas y Tailandia, así como en varios países de Asia Central.

9. A nivel regional, el Plan de Acción de Banjul para Acabar con la Apatridia en el África Occidental 2017-2024, aprobado por la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental y que entró en vigor en junio de 2017, establecía medidas y plazos concretos. Desde su entrada en vigor, Burkina Faso y Malí habían adoptado planes nacionales de acción para erradicar la apatridia. En octubre de 2017, los Estados miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos firmaron la Declaración de Abiyán sobre la Erradicación de la Apatridia, en la que se comprometían a reformar las leyes y políticas relativas a la nacionalidad. En febrero de 2018, se celebró en Túnez una reunión ministerial sobre pertenencia e identidad jurídica, bajo los auspicios del Presidente. La reunión, organizada por la Liga de los Estados Árabes, en colaboración con el ACNUR, culminó en la aprobación de una declaración en la que se abogaba por que los niños tuvieran derecho a una identidad jurídica y por que las mujeres y los hombres gozaran de los derechos relativos a la nacionalidad en pie de igualdad. Durante los últimos cinco años, los países que acogían a refugiados sirios, en estrecha cooperación con el ACNUR y sus asociados, habían logrado reducir del 35% al 2,5% el porcentaje de niños sirios que carecían de documentos de identidad desde su nacimiento.

10. Las personas que se han visto obligadas a desplazarse, pero que no han intentado ponerse a salvo en otro país o que aún no lo han logrado, también se enfrentan a problemas de protección. Los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos, establecidos en 1998, siguen constituyendo un importante marco internacional para la protección de los desplazados internos. La labor del ACNUR en el ámbito de los desplazamientos internos se remonta a más de 45 años atrás y ha sido reconocida en sucesivas resoluciones de la Asamblea General. En el plano mundial, el ACNUR lidera o colidera los grupos temáticos sobre protección, alojamiento de emergencia y coordinación y administración de los campamentos. También dirige 25 de los 35 grupos de protección de ámbito nacional y otros mecanismos interinstitucionales de coordinación de la protección en la República Centroafricana, el Iraq, Nigeria, Sudán del Sur y la República Árabe Siria, entre otros países. En septiembre de 2017, el ACNUR finalizó un examen de la labor que realizaba en las situaciones de desplazamiento interno, con miras a actuar de forma más previsible en todo el espectro del desplazamiento.

11. En el Afganistán, el ACNUR reforzó la protección de los desplazados internos mediante la provisión de asistencia en especie, intervenciones en efectivo para sufragar los gastos médicos y la prestación de asistencia jurídica. En las Américas, el ACNUR ayudó a desarrollar las capacidades locales en Honduras para reforzar el ejercicio de los derechos a la tierra y a la propiedad y facilitar soluciones, y brindó apoyo a las autoridades en El Salvador en la caracterización de los desplazados internos a fin de mejorar la base de datos empíricos y ofrecer una respuesta eficaz. En África, el ACNUR colaboró con los asociados en la región de Kasai de la República Democrática del Congo con miras a reunir datos sobre los desplazados internos y sus vulnerabilidades mediante un seguimiento por zonas y en el Oriente Medio, la Oficina prestó asistencia a diversas campañas informativas destinadas a ofrecer asesoramiento a los desplazados internos acerca de su derecho a votar y facilitó la votación en varios campamentos y asentamientos. La adopción de una estrategia de integración y búsqueda de soluciones, con el respaldo del ACNUR, supuso un avance en las medidas aplicadas por Ucrania para hacer frente a los desplazamientos internos.

12. En algunas regiones, la degradación del medio ambiente, los desastres naturales y los efectos adversos del cambio climático, incluida la sequía, exacerbaron y modificaron el carácter y la complejidad de los desplazamientos, como se ha observado en la cuenca del lago Chad y el Cuerno de África. Sobre la base de su experiencia normativa y operacional, el ACNUR colaboró con los Estados y los asociados para proteger y prestar asistencia a las personas afectadas por esos fenómenos. El ACNUR también dio apoyo técnico a las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático respecto de los aspectos del cambio climático relacionados con la movilidad humana, entre otras cosas, mediante la participación en el Equipo de Tareas sobre los Desplazamientos del Mecanismo Internacional de Varsovia para las Pérdidas y los Daños relacionados con las Repercusiones

del Cambio Climático. El ACNUR, la Universidad de Georgetown y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) elaboraron una caja de herramientas<sup>2</sup> para brindar apoyo a los Gobiernos en el establecimiento de procesos participativos y basados en un enfoque de derechos humanos para la relocalización planificada de personas que se habían visto desplazadas o que corrían el riesgo de estarlo. En vista de la creciente atención que se prestaba a los desplazamientos relacionados con el cambio climático, los desastres y los peligros naturales, el ACNUR encargó un informe sobre los desafíos y las oportunidades planteados en esta esfera<sup>3</sup>.

13. La protección va más allá de la promoción de la aprobación de normas jurídicas e incluye actividades destinadas a garantizar su respeto en la práctica. Sin embargo, la acción humanitaria no debería sustituir a los mecanismos comunitarios de protección, sino que debería respaldarlos, en consonancia con los principios de asociación y rendición de cuentas. Las consultas con las personas afectadas son esenciales para asegurar su participación en la determinación y atención de las necesidades y la búsqueda de soluciones. Así pues, en el marco de las operaciones llevadas a cabo en todo el mundo, se celebraron consultas de este tipo para orientar la planificación y las respuestas a los desplazamientos de los Estados, el ACNUR y los asociados.

14. En marzo de 2018, el ACNUR actualizó su política sobre cuestiones relacionadas con la edad, el género y la diversidad a fin de garantizar que las personas de que se ocupaba la Oficina pudieran participar de manera significativa en la toma de decisiones que incidían en sus vidas. La política tenía en cuenta el hecho de que el desplazamiento y la apatridia afectaban a las personas de forma diferente y de que era necesario comprender y analizar las consideraciones personales para ofrecer respuestas eficaces. Esa política preveía medidas concretas para aplicar y medir los resultados de los programas que abordaban cuestiones relacionadas con la edad, el género y la diversidad, como la recopilación de datos desglosados; la participación y la inclusión; la comunicación y la transparencia; la retroinformación y las respuestas; y la igualdad de género en la adopción de decisiones y la gestión y el liderazgo comunitarios. También abarcaba el acceso a la documentación, la asistencia, las oportunidades económicas y los servicios integrales para prevenir y combatir la violencia sexual y de género.

15. La facilitación de la participación de los jóvenes refugiados seguía siendo fundamental para el ACNUR. El Consejo Mundial Consultivo de la Juventud del ACNUR formuló recomendaciones para el pacto mundial sobre los refugiados, por ejemplo, en el marco de los debates temáticos celebrados en 2017. En el Oriente Medio y el Norte de África, el ACNUR y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) organizaron consultas nacionales sobre la juventud, en las que tomaron parte funcionarios públicos, la sociedad civil y representantes de los jóvenes desplazados, a fin de determinar las oportunidades de fortalecer los programas destinados a la juventud. En el Pakistán, las actividades realizadas en el marco del Programa para las Zonas Afectadas por la Presencia de Refugiados o Zonas de Acogida de Refugiados se orientaron especialmente al empoderamiento de los jóvenes a través de la educación, la formación profesional y la ayuda para la subsistencia. El Fondo para la Iniciativa de la Juventud del ACNUR prestó apoyo a más de 40 proyectos de protección impulsados por los jóvenes, que se centraron en la participación de los jóvenes y la cohesión social. También se organizaron varias iniciativas deportivas con miras a promover la inclusión social y los espacios seguros para los niños y los jóvenes. A ese respecto, cabía destacar la creación de la Fundación Olímpica para los Refugiados por el Comité Olímpico Internacional y el lanzamiento de la campaña #Firmaypasa por el ACNUR y la Fundación Fútbol Club Barcelona.

16. La lucha contra la discriminación y el combate de los estereotipos de género negativos también están inextricablemente vinculados a la protección. El ACNUR ha llevado a cabo iniciativas encaminadas a lograr la cohesión social y la superación de las brechas culturales. Por ejemplo, prestó apoyo a la celebración de festivales gastronómicos con la presencia de refugiados en 13 ciudades de Europa y siguió presentando en los

<sup>2</sup> Disponible en: <http://www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2017/11199.pdf>.

<sup>3</sup> Disponible en: <http://www.unhcr.org/protection/environment/596f25467/unhcr-climate-change-disasters-%20displacement.html>.

medios de comunicación los conmovedores testimonios de refugiados y sus familias de acogida en su serie *No Stranger Place*<sup>4</sup>.

### III. Distribución de la carga y la responsabilidad

17. A finales de 2017, alrededor del 85% de los refugiados del mundo se encontraban acogidos en países en desarrollo, que tenían problemas económicos y disponían de menores recursos para poder hacer frente a esta situación. El principio de distribución de la carga y la responsabilidad se basa en el derecho internacional y en el reconocimiento de que la acogida de un gran número de refugiados a menudo constituye una carga excesiva para los países afectados y de que no puede lograrse una respuesta satisfactoria sin la cooperación internacional. Sigue siendo fundamental ampliar la base de apoyo para la protección a los refugiados en el conjunto de la sociedad y entre los interesados nacionales, regionales e internacionales.

18. Se observaron avances positivos en la aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, que se había puesto en marcha en 14 países. Los enfoques regionales adoptados en África y las Américas, liderados por los países interesados, con la asistencia internacional, habían demostrado ser eficaces en la respuesta a las situaciones nuevas y prolongadas. En consonancia con los compromisos contraídos en la Declaración y el Plan de Acción de Nairobi en marzo de 2017, los Estados miembros de la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD) siguieron aplicando un enfoque regional integral en pro de soluciones duraderas para los refugiados somalíes mediante la adopción de políticas de asilo más armonizadas, la facilitación del acceso a los servicios públicos, la formulación de políticas destinadas a fomentar el abandono de los campamentos y la promoción del derecho al trabajo. El Marco Integral Regional para la Protección y Soluciones (MIRPS), que figura en la Declaración de San Pedro Sula de octubre de 2017, constituye un mecanismo para reforzar la protección y mejorar las soluciones mediante un enfoque de múltiples interesados y sobre la base de mecanismos de cooperación regional y de distribución de la carga y la responsabilidad. En el Oriente Medio, el ACNUR y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) siguieron liderando el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia en respuesta a la crisis siria y coordinando a más de 240 asociados que apoyaron las medidas adoptadas a nivel nacional en los cinco principales países de acogida. El Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia, junto con la Estrategia para Solucionar la Situación de los Refugiados Afganos en Apoyo de la Repatriación Voluntaria, la Reintegración Sostenible y la Asistencia a los Países de Acogida, sirven de modelo para la aplicación de respuestas integrales en favor de los refugiados.

19. En consonancia con el enfoque de múltiples interesados que se propugnó en la Declaración de Nueva York, el ACNUR siguió intensificando la cooperación con las entidades de desarrollo. La alianza del ACNUR con el Grupo Banco Mundial se reforzó, entre otras cosas, mediante la firma de un acuerdo para establecer un centro conjunto de datos sobre los desplazamientos forzosos. Los fondos procedentes de la subventanilla en apoyo de los refugiados de la Asociación Internacional de Fomento (AIF) del Banco Mundial para países de ingreso bajo en el marco de la 18ª reposición de recursos (AIF-18) y el Mecanismo de Financiación en Condiciones Favorables para los países de ingreso mediano fueron determinantes para fomentar políticas en materia de refugiados más inclusivas y reforzar las instituciones. Entre los acontecimientos positivos también cabía celebrar la publicación de directrices sobre la gestión del desplazamiento forzoso mediante la planificación y la cooperación para el desarrollo por el Comité de Asistencia para el Desarrollo de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), así como la emisión de una comunicación conjunta del PNUD y el ACNUR en la que se establecían los parámetros para la cooperación entre ambas organizaciones. La Red de la Sociedad Civil sobre los Desplazamientos del Oriente Medio y el Norte de África, respaldada por el ACNUR, organizó consultas acerca de la aplicación y el fortalecimiento del enfoque que

<sup>4</sup> Véase <https://news.un.org/es/story/2018/06/1436072>.

englobara a “toda la sociedad” para promover la protección, la asistencia y el acceso a las soluciones.

20. Asimismo, se intensificaron las iniciativas para recabar la participación de otros actores, como las ciudades y los municipios, así como de los asociados del sector privado. En el marco de la iniciativa “Ciudades Solidarias” que se llevaba a cabo en las Américas, en consonancia con el Plan de Acción de Brasil, los Estados elaboraron criterios para designar las ciudades solidarias. La primera reunión de la Coalición de Refugiados para Europa, cuyo objetivo era reunir y dar voz a los representantes de los refugiados, se organizó con el apoyo del ayuntamiento de Milán y la sociedad civil. El sector privado, en particular las empresas, los filántropos y las fundaciones, contribuyó al debate, aportando sus importantes experiencias en los ámbitos de la tecnología, el empleo, la formación profesional, y la energía renovable, entre otros. El campamento de refugiados de Azraq, en Jordania, se convirtió en el primer campamento de refugiados abastecido con fuentes de energía renovable, gracias a la financiación obtenida en el marco de la campaña “El poder de la luz” de la Fundación IKEA. En noviembre de 2017, el ACNUR y la Asociación Europea de la Industria Eléctrica acordaron colaborar para proporcionar energía limpia, fiable y sostenible a los refugiados. Con el apoyo del ACNUR, los grupos de empleadores y trabajadores defendieron los derechos de los refugiados, los desplazados internos y los migrantes en el contexto del proceso que condujo a la aprobación de la recomendación sobre el empleo y el trabajo decente para la paz y la resiliencia (núm. 205) por la Conferencia Internacional del Trabajo en junio de 2017. El ACNUR firmó una carta de intenciones con la Cámara de Comercio Internacional, que se centraba en la cooperación en materia de infraestructura, educación y empleo. Las cámaras de comercio de todo el mundo podían respaldar el adelanto de los refugiados en el acceso al mercado de trabajo y fomentar el apoyo del sector privado.

## **IV. Recepción y admisión**

### **A. Admisión**

21. El principio de no devolución constituye una piedra angular del régimen internacional de protección de los refugiados, con arreglo al cual se prohíbe, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de territorios donde su vida o su libertad peligre. Exige, por regla general, que los Estados concedan a las personas que solicitan protección internacional acceso a su territorio y a procedimientos de asilo o mecanismos de protección colectivos que sean equitativos y eficaces, en particular en una situación de afluencia en gran escala de refugiados. El principio de no devolución es un complemento lógico del derecho a buscar asilo y disfrutar de él, reconocido en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, cuyo 70º aniversario tendrá lugar en 2018, y se ve reforzado por las obligaciones relativas a la no devolución contraídas en virtud del derecho internacional de los derechos humanos.

22. El principio de no devolución y el derecho a buscar asilo y disfrutar de él seguían siendo respetados por la mayoría de los Estados, entre otras cosas mediante el mantenimiento de políticas de fronteras abiertas. En América Latina, por ejemplo, el Brasil, Colombia y el Perú mantuvieron sus fronteras abiertas para las personas procedentes de Venezuela (República Bolivariana de), al igual que hicieron Bangladesh, que acogió a refugiados procedentes de Myanmar, y Uganda, que recibió a quienes huían del conflicto en Sudán del Sur. Al mismo tiempo, hubo casos en que las personas que pretendían solicitar asilo no pudieron hacerlo, ya sea porque se les impidió abandonar su país o se les denegó la admisión porque se enfrentaron a obstáculos físicos y trabas administrativas en las fronteras. En algunos lugares, las minas terrestres y otros artefactos explosivos, prohibidos en virtud del derecho internacional humanitario, dificultaron los movimientos transfronterizos. El ACNUR cooperó con los asociados, en particular el Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, para concienciar acerca de las minas terrestres. Algunos países recurrieron cada vez más a medidas restrictivas de gestión de las fronteras, lo que limitaba las posibilidades de las personas de ponerse a salvo. Cientos de miles de personas intentaron utilizar rutas terrestres y marítimas peligrosas y muchos



refugiados y migrantes desaparecieron o perdieron la vida en el mar. La tramitación extraterritorial de las solicitudes de asilo, así como el traslado forzoso de los solicitantes de asilo a terceros países donde no estaba garantizada la protección internacional, seguían siendo un motivo de preocupación y socavaban la cooperación internacional y el reparto de responsabilidades.

## **B. Recepción y atención de necesidades específicas**

23. Algunas regiones continuaron enfrentándose a retos relacionados con los movimientos mixtos, ya que muchos refugiados se desplazaban de forma irregular junto con los migrantes. Mientras proseguían los esfuerzos a nivel internacional para fortalecer la gobernanza de la migración mediante la elaboración de un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular, el ACNUR apoyó activamente el proceso, conforme a lo previsto en la Declaración de Nueva York. Con arreglo a su “Plan de Acción de los 10 Puntos para la Protección de los Refugiados y la Migración Mixta”, el ACNUR siguió reforzando la cooperación operacional con sus asociados; mejorando la información, el análisis y los conocimientos; y promoviendo buenas prácticas para ayudar a los Estados y otros interesados a adoptar medidas más eficaces ante los movimientos mixtos, por ejemplo, prestando apoyo al establecimiento de mecanismos para identificar, detectar y derivar a los recién llegados a los servicios apropiados en función de sus necesidades, independientemente de su condición. En Europa, el ACNUR elaboró un sistema de gestión de la información relativa a la vigilancia de la protección en frontera, con miras a garantizar la reunión sistemática y la armonización de datos sobre los problemas de protección a que se enfrentaban los solicitantes de asilo en las fronteras y sus intermediaciones. El sistema servirá de apoyo a las intervenciones de protección con base empírica, la coordinación transfronteriza y las iniciativas de promoción.

24. Los movimientos mixtos por mar seguían siendo un reto. A lo largo de la ruta del Mediterráneo Occidental, las llegadas a Europa se duplicaron con creces en 2017 y se cifraron en más de 28.000 personas. Un número reducido de personas siguió atravesando el Mediterráneo Oriental, mientras que el Mediterráneo Central fue la principal ruta, sobre todo para quienes partían de Libia. En este contexto, un elemento importante de la Estrategia del ACNUR para el Mediterráneo Central era el mecanismo de tránsito para la evacuación. Este mecanismo, creado a finales de 2017 en el Níger, con el apoyo del Gobierno y de la Comisión Europea y en colaboración con la OIM, permitía la gestión ordenada de los solicitantes de asilo y los refugiados evacuados desde Libia. Además del fortalecimiento de sus actividades operacionales, el ACNUR estableció el Grupo Básico sobre el Mediterráneo Central como plataforma para recabar compromisos de los Estados a fin de ofrecer vías de admisión seguras y legales. El ACNUR también elaboró una serie de recomendaciones para los Estados con miras a prevenir y combatir la trata de personas y los abusos conexos a lo largo de las rutas a Libia y Europa. A finales de 2017, el ACNUR puso en marcha la segunda fase de una campaña de sensibilización sobre los peligros de cruzar el mar Rojo y el golfo de Adén en dirección al Yemen, entre otros, la mayor vulnerabilidad a la trata de personas y otros abusos, en la que se presentaban testimonios de supervivientes. La situación en el Yemen seguía siendo sumamente compleja y entrañaba importantes problemas humanitarios y de seguridad y se caracterizaba por el desplazamiento interno en gran escala, agravado por las continuas llegadas de refugiados en el marco de movimientos mixtos.

25. Los refugiados y demás personas en movimiento se enfrentaban a la violencia sexual y de género, en particular violencia doméstica, agresiones sexuales y violación. Entre las medidas positivas que se habían tomado a fin de combatir esos actos figuraban la adopción de estrategias para prevenir y combatir la violencia sexual y de género; la contratación de refugiados y refugiadas para patrullar los campamentos y los centros de acogida, denunciar los incidentes a la policía y ayudar a mantener la ley y el orden; y la instalación de un vallado más seguro, la mejora de la iluminación y la habilitación de instalaciones de saneamiento y dormitorios separados para hombres y mujeres. En muchas regiones, también se establecieron espacios seguros destinados a las mujeres y los niños en situación de riesgo y se aplicaron otros enfoques para atender las necesidades específicas de las

mujeres y las niñas, como el recurso a los servicios de profesionales de la salud e intérpretes de sexo femenino. En las Américas, el número de miembros de la Red Regional de Espacios Seguros aumentó de tres a cinco países, con la incorporación de Colombia y Venezuela (República Bolivariana de). En Italia, el ACNUR contribuyó a la elaboración de procedimientos operativos estándar para prestar asistencia a las víctimas de la tortura y aprobó una estrategia contra la violencia sexual y de género. En Grecia, el ACNUR y el Ministerio del Interior firmaron un memorando de entendimiento para brindar apoyo a las mujeres y los niños refugiados en situación de riesgo. En un informe del ACNUR sobre la adopción de prácticas prometedoras en materia de igualdad de género para los refugiados sirios en el Oriente Medio y el Norte de África se destacaron iniciativas eficaces, incluidas medidas para hacer frente a la violencia sexual y de género. El ACNUR también publicó un estudio sobre la prevalencia de la violencia sexual y de género contra los niños y los hombres en la situación en Siria, en el que se señalaba que el trabajo infantil aumentaba la exposición a esa violencia. El uso estratégico del reasentamiento ofreció soluciones para casos que requerían medidas de protección de urgencia, a menudo para supervivientes de la violencia sexual y de género.

26. El ACNUR siguió centrándose en las necesidades específicas de las víctimas de la trata y en las medidas para combatir ese fenómeno. A fin de intensificar la cooperación en la lucha contra la trata de personas, el ACNUR, la OIM y la Heartland Alliance codirigieron un equipo de tareas sobre la lucha contra la trata de personas, establecido en el marco del Grupo Temático Mundial sobre Protección. El ACNUR también participó en el Grupo Interinstitucional de Coordinación contra la Trata de Personas e hizo aportaciones a su resumen informativo núm. 3, titulado “La trata de personas y la condición de refugiado”, y formuló recomendaciones prácticas a los Estados y a los profesionales sobre los vínculos entre la trata y la protección de los refugiados. El ACNUR prestó apoyo a los Estados para lograr la aplicación sistemática de los procedimientos de asilo y otros procedimientos destinados a proteger a las víctimas de la trata. Se elaboraron directrices conjuntas para la identificación de las víctimas de la trata entre los solicitantes de asilo, en cooperación con la Comisión Nacional de Asilo de Italia, lo que dio lugar a un aumento del número de casos remitidos a los procedimientos internos.

27. En 2017, aproximadamente el 52% de los refugiados en todo el mundo eran niños. La Argentina, el Brasil y Panamá establecieron nuevos protocolos nacionales para velar por que los niños tuvieran acceso a los procesos de asilo, tomando en consideración su interés superior y promoviendo la reunificación familiar y alternativas a la detención. El Salvador y Honduras implementaron procedimientos interinstitucionales para fomentar el interés superior del niño, con objeto de mejorar la capacidad de identificación y respuesta en los casos de niños expuestos a un elevado riesgo que se encontraban en el norte de Centroamérica.

28. En aras del interés superior del niño, el ACNUR colaboró con los asociados con miras a respaldar arreglos específicos para los niños, como las modalidades alternativas de cuidado para los que estaban separados de sus familias, los acuerdos relativos a la tutela, los procedimientos de determinación del interés superior, el apoyo psicosocial y, cuando fuera posible, la inclusión de los niños refugiados en los sistemas nacionales de protección de la infancia. Varios países dieron prioridad a las necesidades especiales de los niños no acompañados, entre otros, el Brasil y Serbia. En Europa, el ACNUR, el UNICEF y el International Rescue Committee establecieron un proceso consultivo para prestar ayuda a los Estados en el fortalecimiento de las medidas de protección para los niños no acompañados y separados. El ACNUR, la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el UNICEF elaboraron un marco estratégico regional para combatir el trabajo infantil en el contexto de Siria, con especial hincapié en la promoción de la protección de la infancia; la provisión de medios de subsistencia y asistencia en efectivo a las familias; y el acceso a una educación de calidad. El ACNUR apoyó las iniciativas llevadas a cabo por los Estados y los asociados para reunir a los familiares y abogó por la adopción de enfoques flexibles al determinar quién formaba parte de la “familia”. Alemania, que permitía la reunificación familiar de los refugiados a los que otorgaba protección, recibía la asistencia de la OIM en el Líbano y Turquía respecto de la facilitación de los trámites para la obtención de visados.

29. Las mejores prácticas de los Estados preveían medidas alternativas a la reclusión para las personas que necesitaban protección internacional. Entre ellas figuraban la puesta en libertad bajo la custodia de instituciones locales y el alojamiento en régimen abierto, en colaboración con los organismos de bienestar social y con sujeción a la obligación de presentarse ante las autoridades competentes. La detención de niños por motivos relacionados con la inmigración no se consideraba en ningún caso una medida favorable a su interés superior, con independencia de su condición jurídica o situación migratoria o la de sus padres, ya que afectaba gravemente a su bienestar y desarrollo. En el contexto de la estrategia mundial del ACNUR para poner fin a la detención, varios países siguieron notificando la adopción de prácticas positivas, como el descenso del número de niños detenidos en Lituania, Malasia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. En muchos casos, se aplicaron medidas alternativas dirigidas a los niños y sus familias. Sin embargo, lamentablemente en numerosos países se seguía privando de libertad a los solicitantes de asilo sin tomar en consideración otras posibilidades. También persistían las deficiencias en las condiciones de acogida, a saber, el hacinamiento y la falta de capacidad para identificar y prestar asistencia a las personas con necesidades específicas. La situación en las islas griegas del mar Egeo, donde miles de refugiados vivían en condiciones inadecuadas y se enfrentaban a riesgos en materia de protección, era especialmente preocupante.

### C. Identificación de las personas que necesitan protección internacional

30. Los sistemas de registro eficaces ayudan a los Estados a identificar a los recién llegados, en particular en el contexto de los movimientos en gran escala, garantizar la integridad de los sistemas de protección y prevenir el fraude y la corrupción. El registro facilita el acceso a la asistencia y la identificación de las necesidades específicas y proporciona información crucial para la búsqueda de soluciones. El Brasil adoptó nuevos formularios de inscripción en los que se podía indicar con mayor precisión los datos sobre los solicitantes de asilo y sus vulnerabilidades con el fin de establecer un orden de prioridad de los casos. En Grecia, las autoridades aumentaron de manera progresiva su presencia en los centros de registro e identificación, lo que permitió al ACNUR reducir sus actividades operacionales, al tiempo que seguía desempeñando una función de vigilancia. En mayo de 2018, el ACNUR había llevado a cabo el registro biométrico de 5,3 millones de personas en el marco de 50 operaciones. Una herramienta de distribución a nivel mundial, que utilizaba la biometría para verificar la identidad en los puntos de distribución de alimentos, se empleaba en varios países, sobre todo más recientemente en el Brasil y Uganda. El ACNUR contribuyó a la formulación de recomendaciones sobre las estadísticas relativas a los refugiados aprobadas por la Comisión de Estadística de las Naciones Unidas en marzo de 2018, que promovían el desglose por edad y sexo de los datos acerca de los refugiados, los solicitantes de asilo y los desplazados internos.

31. La Convención de 1951 no ahonda en los procedimientos para la determinación de la condición de refugiado. Sin embargo, por lo general, se reconoce que es esencial disponer de procedimientos de determinación individual de la condición de refugiado equitativos y eficaces para aplicar de manera plena e inclusiva dicha Convención y otras convenciones regionales, fuera del contexto de las situaciones en gran escala. Los procedimientos de determinación de la condición de refugiado equitativos, eficaces y adaptables requieren instituciones estatales sólidas que garanticen su integridad y permitan la toma de decisiones apropiadas con arreglo al derecho internacional. En las situaciones en gran escala, los Estados también han recurrido al reconocimiento colectivo *prima facie* y, en su caso, a mecanismos de protección temporal, con el apoyo del ACNUR.

32. Cuando los Estados se comprometen a asumir el traspaso de la responsabilidad de determinar la condición de refugiado del ACNUR a las instituciones nacionales, deben acometer una labor a largo plazo y, por ejemplo, elaborar legislación interna en materia de refugiados. Indonesia y Tailandia han tomado medidas iniciales para asumir la responsabilidad de determinar la condición de refugiado, mientras que otros Estados, como el Camerún, Marruecos y Turquía, han realizado más avances en esa esfera. El ACNUR

sigue ofreciendo apoyo a las instituciones del Estado encargadas de la determinación de la condición de refugiado, entre otras cosas, a través de sus iniciativas de garantía de la calidad en Europa y América Latina. De conformidad con el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, el ACNUR está tratando de adoptar enfoques que brinden apoyo a los sistemas estatales de determinación de la condición de refugiado de manera más holística, en particular mediante la evaluación y el fomento de la capacidad. Cuando el ACNUR lleva a cabo la determinación de la condición de refugiado en el marco de su mandato, en lugar del sistema estatal operativo, actúa en función de las posibles repercusiones en materia de protección, tomando en consideración su capacidad para ayudar a los refugiados a acceder a sus derechos y para encontrar soluciones. Los movimientos mixtos plantean problemas concretos en la determinación de las necesidades de protección internacional. El uso responsable de modalidades diferenciadas de tramitación de los casos después de una selección previa, como los procedimientos simplificados y acelerados, y la fusión de las entrevistas para el registro y para la determinación de la condición de refugiado en los casos en que se pueda aplicar la presunción de inclusión ayudan a mantener la equidad al tiempo que contribuyen a la eficacia. El ACNUR ha brindado apoyo a numerosos Estados que intentan reducir el número de casos de determinación de la condición de refugiado pendientes, en particular mediante la adopción de medidas centradas en la calidad y la eficiencia en la toma de decisiones.

33. La determinación de la condición de apátrida se sustenta igualmente en el derecho internacional y ayuda a los Estados a cumplir los compromisos que han contraído en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954. Para ser eficaces, esos procedimientos deben tener en cuenta los factores específicos de cada país, como el tamaño estimado y la diversidad de la población apátrida y la complejidad de las cuestiones jurídicas y probatorias que vayan a examinarse. El ACNUR acogió con agrado la decisión de establecer procedimientos de determinación de la condición de apátrida que habían adoptado el Brasil, el Ecuador y Montenegro.

34. Las consideraciones relativas a la seguridad nacional y la protección internacional de los refugiados pueden y deben ser complementarias. El ACNUR y el Comité Internacional de la Cruz Roja reconocieron que los Estados de acogida podían beneficiarse de enfoques integrados que protegieran a los refugiados al tiempo que salvaguardaban la seguridad nacional y elaboraron un ayuda memoria que proporcionaba orientación operacional sobre el mantenimiento del carácter civil y humanitario de los emplazamientos y asentamientos de refugiados y desplazados internos.

## **V. Atención de las necesidades y apoyo a las comunidades**

35. A la espera de disponer de soluciones, el fortalecimiento de la autosuficiencia de los refugiados les permite hacer contribuciones al país de acogida, en lugar de depender de él. También les prepara para acogerse a soluciones duraderas, en particular la repatriación voluntaria. El ACNUR promueve la autosuficiencia, de conformidad con el compromiso contraído en virtud de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de “no dejar a nadie atrás”, el compromiso de adoptar una “nueva forma de trabajar” establecido en la Cumbre Humanitaria Mundial y el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados. El abandono de las prácticas anteriores de concentración en campamentos y prestación de servicios paralelos a los refugiados es un ejemplo del mayor reconocimiento de las ventajas que reporta apoyar el acceso a los sistemas nacionales, en particular de educación y salud, y a los mercados de trabajo. Esos enfoques reducen la vulnerabilidad y crean capital humano, mientras que las comunidades de acogida se benefician gracias al fortalecimiento de los sistemas y los servicios. En los casos en que se brinda asistencia humanitaria, esta debería suministrarse en formas que beneficien a las comunidades de acogida, entre otras, cuando sea posible, a través de los proveedores locales de servicios. Muchos países, entre ellos Etiopía, la República Islámica del Irán, Kenya, el Pakistán, Uganda y Zambia, se mantenían firmes en su generosidad hacia los refugiados y adoptaron medidas para fomentar la autosuficiencia, en especial mediante la provisión de educación, formación profesional y medios de subsistencia. Aunque el aumento de la autosuficiencia a menudo requiere

cambios normativos, esos esfuerzos deben realizarse de manera que contribuyan a la infraestructura, los servicios y la economía de las comunidades de acogida.

## A. Educación

36. En consonancia con la Convención de 1951, los Objetivos de Desarrollo Sostenible y el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, el ACNUR promovió la inclusión de los niños y los jóvenes refugiados en los sistemas nacionales de educación. Con el apoyo del programa “Educa a un niño”, el ACNUR trabajó para ampliar el acceso a la educación primaria y logró duplicar con creces su meta para 2017. Gracias al aprendizaje conectado, que combina las plataformas digitales con la enseñanza tradicional en el aula, se impartió educación superior a 3.500 refugiados en el Afganistán, el Chad, el Iraq, Jordania, Kenya, Malawi, Rwanda, Sri Lanka, el Sudán y Tailandia. Además, se concedieron 6.700 becas de la Iniciativa Académica Alemana para Refugiados Albert Einstein para financiar la educación superior de los estudiantes refugiados en 50 países. En diciembre de 2017, los Estados miembros de la IGAD aprobaron la Declaración de Djibouti sobre la Educación de los Refugiados, en la que se comprometieron a incluir a los refugiados en los planes nacionales de educación para el año 2020. En abril de 2018, en la Declaración de Nairobi los Estados asumieron compromisos adicionales para que los sistemas educativos mejoraran la inclusión de los refugiados.

37. El ACNUR siguió prestando apoyo a la ampliación de la matriculación en la educación formal, lo que se tradujo en un aumento del porcentaje de niños inscritos en la enseñanza primaria a nivel mundial, que pasó del 50% en 2016 al 61% en 2017. Se puso en marcha un programa dirigido a los jóvenes en Kenya, el Pakistán, Rwanda y Uganda, con el fin de mejorar las oportunidades educativas y de formación profesional, incluida la enseñanza postsecundaria. En Belice, Etiopía, la República Islámica del Irán, Panamá y Turquía, entre otros países, el ACNUR celebró los esfuerzos realizados por los Estados para superar los obstáculos a la educación, como el idioma de instrucción, la falta de documentos de identidad, las tasas académicas y la situación de residencia legal. En São Paulo, la Asamblea Legislativa aprobó un proyecto de ley por el que se establecía la exención de las tasas de homologación de los títulos universitarios obtenidos por los refugiados. Se firmó un acuerdo de cooperación regional con la Organización de Estados Iberoamericanos para la Educación, la Ciencia y la Cultura con miras a facilitar el acceso a la educación de las personas de que se ocupaba el ACNUR en las Américas. En diciembre de 2017, la Oficina puso en marcha el Sistema de Gestión de la Educación para los Refugiados, lo que le ayudará a gestionar los datos sobre educación para mejorar la programación y el seguimiento.

## B. Empleo y medios de subsistencia

38. Facilitar el acceso a oportunidades económicas e impulsar la inclusión contribuye a la economía de las comunidades de acogida y ayuda a promover la autosuficiencia, lo que permite a los desplazados satisfacer sus necesidades y los prepara para las posibles soluciones. En la recomendación núm. 205 se insta a los Estados a que fomenten la autosuficiencia de los refugiados mediante la ampliación del acceso a los medios de vida y a los mercados de trabajo de manera que se brinde apoyo a las comunidades de acogida. En el contexto de los desplazamientos, el ACNUR y la OIT cooperan estrechamente para mejorar el acceso al mercado laboral y fortalecer la aplicación de la Declaración de la OIT relativa a los Principios y Derechos Fundamentales en el Trabajo, incluida la mejora de las condiciones de trabajo y la protección social. Asimismo, ambas organizaciones promueven un desarrollo económico inclusivo en los países de acogida que mejoren los medios de subsistencia de los desplazados y las comunidades de acogida por igual.

39. El acceso de los refugiados al mercado de trabajo y a las prestaciones de la seguridad social puede verse limitado por la situación económica y las dificultades relacionadas con el desarrollo que enfrentan el país de acogida. Teniendo en cuenta esas limitaciones, se requiere información fiable sobre los efectos que tiene la presencia de refugiados en el mercado laboral y las necesidades de los trabajadores y los empleadores

del país de que se trate. El ACNUR siguió colaborando con los Estados para garantizar el acceso a la formación profesional, el reconocimiento de las cualificaciones, la libertad de circulación y la expedición de documentos. Costa Rica, el Ecuador y México cooperan con el sector privado a fin de crear oportunidades de empleo para los refugiados; en abril de 2018, el ACNUR y la OCDE pusieron en marcha un plan de acción de múltiples interesados innovador para la colaboración con los empleadores en la contratación de refugiados.

40. Además de la mejora de la protección, los servicios financieros (incluida la asistencia en efectivo) facilitan el acceso de los refugiados a las oportunidades de subsistencia y los mercados de trabajo. En México, la Comisión Nacional Bancaria y de Valores permitirá a los extranjeros (incluidos los refugiados) utilizar los documentos expedidos por el Instituto Nacional de Migración como identificación para el acceso a los servicios financieros. En Zambia, el Banco Central acordó aceptar las tarjetas de identificación de los refugiados como prueba de identidad para recibir ayudas en efectivo. En 2017, el ACNUR distribuyó 502 millones de dólares en concepto de asistencia en efectivo, una tercera parte de los cuales se destinaron a atender las necesidades específicas en 42 operaciones, en particular en el ámbito de la educación, para facilitar el retorno y reducir las estrategias negativas de supervivencia, como el comercio sexual y el trabajo infantil. Gracias a la asistencia en efectivo, combinada con la asistencia y los servicios en especie, el ACNUR y sus asociados ofrecieron respuestas específicas para cada contexto que reforzaron los resultados en materia de protección, lo cual permitió a los desplazados priorizar sus necesidades, al mismo tiempo que se contribuía a la resiliencia mediante la inclusión socioeconómica y el acceso a los servicios y los programas sociales nacionales. El ACNUR reforzó las alianzas, en particular con el Programa Mundial de Alimentos, para ampliar las intervenciones en efectivo, y con el Fondo de las Naciones Unidas para el Desarrollo de la Capitalización a fin de crear un fondo de asistencia técnica con miras a prestar servicios financieros a las poblaciones desplazadas. Con objeto de promover la inclusión financiera, el ACNUR intensificó su colaboración con la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo en Jordania y Uganda, y con Financial Sector Deepening Africa en Rwanda.

### **C. Documentación e identidad jurídica**

41. La inscripción en el registro civil es fundamental para los desplazados y constituye un importante instrumento de protección, en particular para las mujeres y las niñas. Ayuda a establecer la identidad jurídica y prevenir la apatridia y es esencial para acceder a la educación, el empleo, la vivienda y la atención médica. El Gobierno de Etiopía ha adoptado medidas legislativas destinadas a garantizar a los refugiados el acceso a la inscripción de los nacimientos y a la documentación civil. En el Ecuador, el registro civil inició un proceso para inscribir a los refugiados reconocidos como tales en su base de datos y expedirles documentos de identidad que eran idénticos a los expedidos a los nacionales, y el Pakistán puso en marcha una iniciativa de alcance nacional para inscribir a los afganos indocumentados. El Consejo Ejecutivo de la Unión Africana adoptó una decisión en la que se pedía a los Estados miembros que incluyeran a los refugiados, los desplazados internos y las personas en riesgo de apatridia en los sistemas de registro civil y estadísticas vitales. En una reunión del Consejo Latinoamericano y del Caribe de Registro Civil, Identidad y Estadísticas Vitales, 17 directores de registros civiles convinieron en que la cooperación regional era necesaria para otorgar una identidad jurídica a todas las personas, en particular mediante el registro universal de los nacimientos, y se comprometieron a trabajar en pro de la erradicación de la apatridia. En el caso de los refugiados, el reconocimiento de la identidad es esencial para lograr una solución duradera. Los documentos de identidad proporcionan a los Estados información exacta sobre las personas que viven en su territorio, que resulta necesaria para la seguridad y la planificación económica y social. El ACNUR colabora con los Estados, el Grupo Banco Mundial y otras entidades para fomentar la capacidad nacional en materia de registro civil e identificación y facilitar el acceso de las personas comprendidas en su mandato, en particular los grupos marginados y vulnerables. En el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia se da prioridad al acceso a la documentación civil, especialmente los certificados de nacimiento.

42. Los refugiados y los apátridas tienen derecho a un documento de viaje expedido por su país de estancia legal, que permita la libertad de circulación y facilite la búsqueda de soluciones. En octubre de 2017, el Comité Ejecutivo aprobó una conclusión sobre la protección internacional (núm. 114 (LXVIII)) sobre los documentos de viaje de lectura mecánica para los refugiados y los apátridas, en la que se reconocía su importancia y las buenas prácticas en materia de expedición en todo el mundo. Varios países hicieron la transición a documentos de lectura mecánica durante el período que se examina, lo que reafirmaba el valor de la conclusión para los Estados y para los refugiados y los apátridas.

## **VI. Soluciones**

43. Para poner fin a los desplazamientos, se requiere una combinación de soluciones adaptadas a las circunstancias específicas de cada situación y a las necesidades de la población. Esto incluye los tres tipos de soluciones duraderas tradicionales, a saber, la repatriación voluntaria, el reasentamiento y la integración local, así como otras vías para la admisión en terceros países que ofrecen oportunidades adicionales para la protección y la búsqueda de soluciones. A fin de fortalecer la participación de la Oficina en la búsqueda de soluciones para las personas de su interés, el ACNUR ha establecido la División de Resiliencia y Búsqueda de Soluciones. Además de prestar apoyo para la aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, la División proporcionará orientación en esferas fundamentales, como la educación, los medios de subsistencia, la autosuficiencia y la reintegración. Asimismo, se centrará en la colaboración con los asociados para el desarrollo y promoverá la inclusión de los refugiados en los servicios nacionales.

### **A. Repatriación voluntaria**

44. La repatriación voluntaria es la solución preferida para muchos refugiados. Si bien facilitar la repatriación es ante todo responsabilidad de los países de origen, el apoyo sostenido de la comunidad internacional es necesario para promover las condiciones propicias para un retorno seguro y duradero. Como punto de partida, es importante reconocer el derecho al retorno. Entre los factores que tradicionalmente han afectado al ejercicio de ese derecho figuran la protección y la seguridad; la buena gobernanza y el estado de derecho, en particular a nivel local; el acceso a los servicios, en especial la atención de la salud y la educación; la restitución de tierras y bienes y el acceso a la vivienda, la documentación civil y las oportunidades de subsistencia. Para facilitar el retorno a menudo se requieren medidas, adoptadas por una amplia gama de actores, como por ejemplo, las actividades de fomento de la capacidad y la confianza y la supervisión eficaz de los retornados y los paquetes de reintegración. Sin embargo, esas medidas no pueden reemplazar la actuación del Estado ni la voluntad política necesaria para poner fin a los conflictos y consolidar la paz.

45. Bangladesh y Myanmar acordaron bilateralmente firmar un acuerdo sobre el retorno de las personas desplazadas del estado de Rakáin en noviembre de 2017 y el correspondiente acuerdo material para la repatriación desde Bangladesh de los residentes desplazados de Myanmar en enero de 2018. En esos acuerdos se establecían compromisos importantes asumidos por ambos Gobiernos para garantizar el retorno voluntario, seguro y digno de los refugiados a sus lugares de origen. El ACNUR no era parte en dichos acuerdos; ahora bien, en abril de 2018, el ACNUR firmó un memorando de entendimiento con el Gobierno de Bangladesh sobre el retorno voluntario, seguro y digno. No obstante, el ACNUR considera que las condiciones en Myanmar aún no son propicias para una repatriación voluntaria de ese tipo y exhorta a Myanmar a que adopte medidas concretas para crear esas condiciones, de conformidad con las recomendaciones de la Comisión Consultiva sobre el Estado de Rakáin, entre otras cosas, haciendo frente a las causas profundas del desplazamiento y ofreciendo vías para la obtención de la ciudadanía. El ACNUR está resuelto a prestar apoyo a Myanmar en la creación de las condiciones propicias para el retorno voluntario, seguro y digno de los refugiados. Desde marzo de 2018, el ACNUR y el PNUD han mantenido conversaciones con el Gobierno de Myanmar relativas a la firma de un memorando de entendimiento tripartito sobre la

repatriación voluntaria y el apoyo a la recuperación y el desarrollo de todas las comunidades del estado de Rakáin.

46. En el Iraq, garantizar la protección, en particular mediante el retorno seguro y sostenible, es fundamental para las iniciativas de recuperación y estabilización. El ACNUR propugnó el acceso a la documentación civil y a información exacta sobre las condiciones en los lugares de origen. También respaldó las actividades para la reunificación familiar. La aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados a la situación de los refugiados somalíes se centró en el logro de soluciones duraderas, sobre todo impulsando la creación de condiciones propicias para el retorno voluntario, seguro y digno. Para ello, se adoptaron medidas destinadas a reforzar la seguridad, fomentar la capacidad de las autoridades y prestar apoyo al plan de desarrollo nacional, en favor de los retornados. Con la asistencia del Fondo de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz, Kenya y Somalia ejecutaron un proyecto transfronterizo cuyo objetivo era mejorar la reintegración de los retornados en Somalia. Además, en octubre de 2017 se puso en marcha el seguimiento posterior al retorno para elaborar un perfil de los refugiados somalíes que habían regresado a su país.

47. En el Afganistán, el ACNUR reforzó su sistema de seguimiento del retorno. No obstante, la sostenibilidad de los retornos se ha hecho más difícil a causa de la persistencia de la violencia, la inseguridad y la escasa capacidad de absorción en las zonas de retorno debido a la falta de medios de subsistencia, un sistema de gestión de las tierras y viviendas adecuadas. En la quinta reunión del Comité Directivo Cuatripartito, integrado por la República Islámica del Afganistán, el Irán y el Pakistán, junto con el ACNUR, se reafirmó la importancia de la Estrategia para Solucionar la Situación de los Refugiados Afganos en Apoyo de la Repatriación Voluntaria, la Reintegración Sostenible y la Asistencia a los Países de Acogida. Las partes reiteraron su compromiso de seguir trabajando de consuno para facilitar el retorno voluntario de los refugiados afganos en condiciones de seguridad y dignas, y emprender iniciativas conjuntas de movilización de recursos. El Comité Ejecutivo sobre Desplazamiento y Retornados del Afganistán siguió reuniendo a los principales actores con el fin de formular estrategias sobre el modo de reducir al mínimo la brecha entre la acción humanitaria y la labor de desarrollo —adoptando un enfoque que englobara a “toda la sociedad”— para abordar cuestiones como la documentación, el registro y las tierras para los retornados. El ACNUR y el Grupo Banco Mundial firmaron un acuerdo de intercambio de datos para mejorar el apoyo a la reintegración de los refugiados afganos que regresaban a su país mediante el fortalecimiento de la reunión y el análisis de datos.

48. A raíz de la reunión de la Comisión Tripartita para la Repatriación Voluntaria de los Refugiados de Burundi, de la que formaban parte los Gobiernos de Burundi y la República Unida de Tanzania, unas 13.000 personas recibieron asistencia del ACNUR para regresar a sus hogares en 2017. El ACNUR prestó apoyo a la repatriación voluntaria de los refugiados a Côte d'Ivoire, Malí, Sri Lanka y el Sudán, entre otros países. Se plantearon preocupaciones en torno a los casos de devolución a Nigeria, a pesar de los esfuerzos realizados y los compromisos contraídos en el contexto de los acuerdos tripartitos, en particular un acuerdo firmado por los Gobiernos de Nigeria y el Camerún, junto con el ACNUR. En Honduras, se puso en marcha, con la asistencia técnica de Colombia, un proyecto para identificar posibles tierras en litigio en futuras zonas de retorno.

## **B. Reasentamiento**

49. El reasentamiento está reconocido como instrumento estratégico para la protección y la búsqueda de soluciones, pero también es un mecanismo tangible para la distribución de la carga y la responsabilidad. En un contexto de desplazamientos forzados en gran escala y limitaciones relativas a la protección y las soluciones a nivel mundial, las necesidades de reasentamiento determinadas por el ACNUR han aumentado a un ritmo constante desde 2014. En la actualidad, hay 1,2 millones de refugiados que necesitan reasentamiento, lo que representa una cifra sin precedentes.

50. A diferencia de 2016, año en que los Estados habilitaron más de 163.200 plazas de reasentamiento, en 2017 se registró una disminución del 54% y el número de plazas fue de



solo 75.190. En 2018 se prevé que continúe esta tendencia a la baja de las cuotas de reasentamiento a nivel mundial. La reducción ha repercutido en la capacidad del ACNUR para responder a las nuevas prioridades de reasentamiento, en particular en los países que se encuentran a lo largo de la ruta del Mediterráneo Central, así como para mantener y ampliar la labor de reasentamiento de los refugiados sirios y las personas vulnerables en los países de implantación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados. Habida cuenta de que las plazas ofrecidas por los Estados para casos urgentes y de emergencia siguieron disminuyendo en 2017, el ACNUR únicamente pudo presentar unos 2.090 casos en esas categorías, lo que suponía un descenso del 40% con respecto a 2015. No obstante, el ACNUR pudo garantizar que más del 10% de los casos remitidos para reasentamiento en 2017 correspondieran a mujeres y niñas en situación de riesgo.

51. El sistema de reasentamiento siguió sufriendo presiones vinculadas con la preocupación creciente por la seguridad nacional y el deseo de algunos Estados de utilizar el reasentamiento como un instrumento de gestión de la migración. Esto limitó aún más la capacidad de la Oficina para asegurar la protección de los refugiados más vulnerables, en particular los que estaban expuestos a mayores riesgos en materia de protección y padecían graves problemas de salud. El ACNUR promovió la continuación de los programas de reasentamiento centrados en la protección, flexibles y diversos. En ese sentido, abogó por que el marco de reasentamiento propuesto por la Unión Europea garantizara que las oportunidades de reasentamiento se ofrecieran a los más necesitados con carácter prioritario y se sustentara efectivamente en el reparto de responsabilidades. En términos más generales, cabe esperar que la aprobación del pacto mundial sobre los refugiados dé un nuevo impulso a la ampliación de la base de apoyo para el reasentamiento en los próximos años.

52. A través del Mecanismo Conjunto de Apoyo a los Países de Reasentamiento Emergentes, el ACNUR prestó apoyo a seis países en materia de fomento de la capacidad y asesoramiento técnico para desarrollar o ampliar sus programas de reasentamiento y admisión por motivos humanitarios. El ACNUR también invirtió en la nueva Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados, que promovía y apoyaba el patrocinio comunitario, y colaboró con algunos países de reasentamiento para establecer programas de gestión nacional de las solicitudes de reasentamiento que tuvieran en cuenta las consideraciones relativas a la protección, con miras a reasentar a los desplazados internos extremadamente vulnerables procedentes de la región septentrional del Iraq. En El Salvador, Guatemala y Honduras, el ACNUR facilitó el reasentamiento de las personas en situación de mayor riesgo mediante el acuerdo de transferencia de la protección.

53. Aprovechando el interés de un número cada vez mayor de Estados en el reasentamiento, el ACNUR siguió aplicando el modelo del Grupo Básico sobre Reasentamiento a situaciones específicas, en particular en el caso de los refugiados sirios y en el contexto de la situación del Mediterráneo Central. El ACNUR también colaboró con los Estados para coordinar y garantizar oportunidades de reasentamiento previsible y a más largo plazo para determinados grupos de refugiados. El ACNUR puso en marcha un proyecto de innovación del reasentamiento para hacer un balance de sus procesos y determinar las buenas prácticas sobre el terreno. En Nepal, la Oficina concluyó el programa de reasentamiento en gran escala de bhutaneses, en el marco del cual se reasentó en terceros países a más de 112.000 refugiados durante el último decenio.

### C. Integración local

54. Los países que apoyan la integración local de los refugiados merecen apoyo. Numerosos países, en particular en el mundo industrializado y América Latina, han considerado que resultaba ventajoso y beneficioso para ellos adoptar la integración local de los refugiados, entre otras cosas mediante la concesión de una condición jurídica duradera y la naturalización, según lo previsto en el artículo 34 de la Convención de 1951, cuando proceda. En Guinea-Bissau, el Gobierno decidió conceder la ciudadanía a los refugiados de larga data. Zambia aplicó su decisión de conceder un permiso de residencia a largo plazo a antiguos refugiados rwandeses. En Chile, una iniciativa puesta en marcha en 2017 permitía el acceso a la nacionalidad a las personas inscritas en el registro civil como extranjeros y a

los niños nacidos de padres extranjeros. A pesar de estos avances, se reconocen los desafíos que se plantean en la ejecución de los programas de integración local, en particular en situaciones en gran escala.

55. Las ciudades y los municipios de las Américas siguieron adoptando políticas de apoyo a la integración y la inclusión, con la ayuda del sector privado. Por ejemplo, el municipio de Quito puso en marcha un programa en virtud del cual se otorgaba un certificado a las empresas locales que cumplían las normas de inclusión. Ciudad de México firmó un acuerdo con el ACNUR con el fin de fomentar la inclusión de los solicitantes de asilo y los refugiados en los programas de seguridad social; se llevaron a cabo iniciativas similares en São Paulo. En Italia, el ACNUR colabora con las autoridades locales y la sociedad civil para fomentar las buenas relaciones entre los refugiados y las comunidades de acogida. La Política Nacional de Integración de Italia se elaboró en consulta con los refugiados y prevé medidas específicas para los solicitantes de asilo por lo que respecta a la acogida, el alojamiento y el empleo. En la ex-República Yugoslava de Macedonia, la estrategia para la integración de los refugiados se complementa con procedimientos específicos para los niños no acompañados y los que se consideran vulnerables. En Polonia, la ciudad de Gdansk elaboró un modelo de integración, que se implantó en 11 ciudades en 2017. En abril de 2018, la OCDE publicó el estudio de 72 ciudades sobre los enfoques locales de integración, en el que se incluía una lista de verificación para que las ciudades y las regiones la utilizaran en la promoción de la integración.

56. El éxito de los programas de integración local depende de los esfuerzos de todas las partes, incluidos los refugiados en su voluntad de adaptarse y las comunidades de acogida para acogerlos y las instituciones públicas para satisfacer sus necesidades. En algunos países, es esencial un apoyo adicional considerable de la comunidad internacional, teniendo en cuenta las necesidades de las comunidades de acogida.

#### **D. Otras vías de admisión**

57. Otras vías de admisión de personas que necesitan protección internacional pueden facilitar el acceso a la protección y las soluciones y aliviar la presión sobre los países de acogida, en particular en situaciones prolongadas y en gran escala. Estas vías también crean oportunidades para que los refugiados puedan aprender nuevas competencias, adquirir formación y reunirse con sus familiares en terceros países.

58. Aunque en ocasiones los refugiados encuentran vías complementarias por su cuenta, estos procesos pueden requerir la facilitación de medidas administrativas, acompañadas de garantías de protección. A tal fin, el ACNUR ayudó a apoyar el establecimiento y la ampliación de vías complementarias, por ejemplo, en la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, Francia, el Japón y el Perú, junto con otros Estados de la región del MERCOSUR. Se estableció una nueva alianza con United World Colleges para ofrecer una educación secundaria a los estudiantes refugiados en terceros países, Talent Beyond Boundaries recibió el encargo de crear una base de datos sobre las competencias de los refugiados en Jordania y el Líbano para facilitar la movilidad laboral a terceros países. El ACNUR y la OCDE empezaron a realizar un inventario de los visados de entrada por razones no humanitarias utilizados por los refugiados en los países de la OCDE, con miras a formular orientaciones sobre las vías complementarias. El ACNUR también apoyó la aprobación del Protocolo de la Unión Africana sobre la Libre Circulación de las Personas, el Derecho de Residencia y el Derecho de Establecimiento, que facilitaría el acceso a otras vías de admisión.

59. A pesar de los progresos logrados, los refugiados siguen enfrentándose a obstáculos y problemas para acceder a las vías complementarias, como la imposibilidad de obtener permisos de salida, visados de entrada y documentos de viaje. Otras dificultades son la falta de garantías de protección adecuadas y la aplicación de rigurosos criterios de admisibilidad. El ACNUR sigue brindando apoyo a los Estados y otros interesados para superar esos obstáculos y proporciona orientación y asesoramiento técnico sobre el establecimiento de vías complementarias que sean previsibles y sostenibles y que tengan en cuenta la necesidad de ofrecer protección.

## VII. Conclusión

60. La comunidad internacional ha logrado una serie de avances prometedores en el contexto de la elaboración del pacto mundial sobre los refugiados y se encuentra ahora en una encrucijada. Este pacto tiene el potencial de movilizar a la comunidad internacional en apoyo de una agenda común, basada en los principios fundamentales de humanidad y solidaridad, que podría dar lugar a un cambio real en la vida de los refugiados y los países y las comunidades que los acogen. El ACNUR espera con interés trabajar en estrecha colaboración con los Estados y una amplia gama de asociados para hacer efectivo el pacto mundial sobre los refugiados mediante la adopción de medidas concretas sobre el terreno.

---