

## **Cooperación internacional para compartir las cargas y las responsabilidades**

**Reunión de expertos en Amman, Jordania, 27 y 28 de junio de 2011**

### **Documento de discusión**

La cooperación internacional es tanto un principio clave del régimen internacional de los refugiados como una necesidad práctica para responder a los desafíos comunes. Ha habido varias iniciativas exitosas en el pasado para mejorar la cooperación internacional y la responsabilidad compartida, pero aún se tienen que traducir en un marco mundial coherente. Con base en los resultados del Diálogo del Alto Comisionado sobre los vacíos de protección y las respuestas en diciembre de 2010, el objetivo de este documento es analizar desde una perspectiva concreta y operacional, los parámetros, los aspectos positivos y las lecciones aprendidas de anteriores acuerdos de cooperación para compartir la carga y las responsabilidades. Esto servirá de base para la discusión en la reunión de expertos en Amman, Jordania, los días 27 y 28 de junio de 2011. Este documento, así como los resultados de la reunión de expertos, también podrían utilizarse para informar sobre el desarrollo de un marco común para la cooperación internacional destinado a compartir cargas y responsabilidades.

### **TABLA DE CONTENIDOS**

Introducción.....	2
I.    El significado de “cooperación internacional” en el régimen de los refugiados	3
II.   El rol de los acuerdos de cooperación al abordar los desafíos de los refugiados	5
A. Situaciones en gran escala (afluencia masiva).....	5
B. Situaciones prolongadas .....	8
C. Movimientos secundarios irregulares .....	10
D. Operaciones de salvamento en el mar que involucren a refugiados y solicitantes de asilo.....	12
E. La protección de los refugiados y la migración internacional (movimientos mixtos).....	14
III.  Elaboración de acuerdos de cooperación para enfrentar situaciones de refugiados .....	16
A. Alcance, objetivo y estructura de los acuerdos de cooperación .....	17
B. Tipos de acciones involucradas en los acuerdos de cooperación .....	18
C. Papel para el ACNUR.....	20
Conclusión.....	20

## Introducción

1. El régimen internacional de los refugiados se fundamenta en la cooperación entre los Estados. La importancia de la cooperación internacional refleja la realidad de que los desafíos de los refugiados son inherentemente transnacionales y un Estado no puede abordarlos por sí solo. La necesidad de cooperación internacional se menciona en el preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (“Convención de 1951”)<sup>1</sup>, así como en los instrumentos regionales que rigen la protección de los refugiados, tales como la Convención de la OUA, la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados y los instrumentos de la Unión Europea<sup>2</sup>. La cooperación internacional también ha sido un elemento central en un importante número de resoluciones de la Asamblea General<sup>3</sup> y de las conclusiones del Comité Ejecutivo del ACNUR (“ExCom”)<sup>4</sup>.
2. A pesar de la importancia de la cooperación internacional, el régimen de protección de los refugiados no ofrece parámetros acordados de cómo podría ser concretada en la práctica. Los esfuerzos para desarrollar parámetros más consistentes o marcos de cooperación internacional, incluyendo acuerdos para compartir la carga y la responsabilidad, no son nuevos y han sido objeto de una serie de iniciativas de los Estados, del ACNUR y de otros actores<sup>5</sup>. También ha habido varios ejemplos

---

<sup>1</sup> *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951*, Serie Tratados de Naciones Unidas, Vol. 189, p.137, entrada en vigor el 22 de abril de 1954, disponible en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0005>, y el *Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967*, Serie Tratados de Naciones Unidas, Vol. 606, p. 267, entrada en vigor el 4 de octubre de 1967, en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0003>.

<sup>2</sup> Organización de la Unidad Africana, *Convención por la que se Regulan los Aspectos Específicos de Problemas de los Refugiados en África*, 10 de septiembre de 1969, 1001 U.N.T.S. 45, artículo II.4, en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1270>; Declaración de Cartagena sobre Refugiados, Coloquio sobre la Protección Internacional de los Refugiados en América Central, México y Panamá, 22 de noviembre de 1984, Parte II, párr. K, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0008>; Unión Europea, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea, artículos 67(2), 78(2)(g) y 80, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:083:0047:0200:es:PDF>.

<sup>3</sup> Véase, por ejemplo, Asamblea General Naciones Unidas, Declaración sobre el Asilo Territorial, 14 de diciembre de 1967, A/RES/2312 (XXII) en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4addb6de2>; Asamblea General de las Naciones Unidas, Declaración del Milenio, 8 de septiembre de 2000, A/RES/55/2, [http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs\\_sp.asp](http://www.un.org/spanish/documents/instruments/docs_sp.asp).

<sup>4</sup> Encontrará la lista completa en inglés en ACNUR, *Compilación Temática de las Conclusiones del Comité Ejecutivo* (cuarta edición), agosto de 2009, <http://www.unhcr.org/3d4ab3ff2.html>, págs. 38-62.

<sup>5</sup> ACNUR, Tema anual: La Solidaridad Internacional y el Reparto de la Carga en Todos sus Aspectos: Responsabilidades Nacionales, Regionales e Internacionales para con los Refugiados, documento de las Naciones Unidas A/AC.96/904, 7 de septiembre de 1998, párrafo 28, <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/1748.pdf?view=1> (“Tema anual”); Proceso de Consultas Globales del ACNUR entre 2003-2005: véase, por ejemplo, ACNUR, Los mecanismos de cooperación internacional para compartir responsabilidades y cargas en situaciones de afluencia masiva, EC/GC/01/7, 19 de febrero de 2001, disponible en inglés en <http://www.unhcr.org/3ae68f3cc.html>; ACNUR, Agenda para la protección, 2003, en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/2534>; (“Consultas globales”); Consultas intergubernamentales sobre las políticas de asilo, refugiados y migración en Europa, América del Norte y Australia, estudio sobre el concepto de reparto de la carga, noviembre de 1997 (“Estudio de la Conferencia Inter Gubernamental”); Directiva 2001/55/CE del Consejo de la Unión Europea, de 20 de julio de 2001 relativa a las normas mínimas para la concesión de

exitosos de cooperación internacional para responder y resolver situaciones específicas de refugiados, de los cuales pueden extraerse elementos comunes y lecciones aprendidas. Pero esto no se ha traducido aún en un marco mundial coherente.

3. En el Diálogo del Alto Comisionado sobre desafíos en materia de protección: “Vacíos de protección y respuestas” 2010 (“Diálogo del Alto Comisionado”), celebrado en Ginebra el 8 y el 9 de diciembre de 2010, los participantes reconocieron que la necesidad de mejorar la cooperación internacional en materia de refugiados, es un problema de larga data de preocupación para muchos Estados y recomendaron incluir la cooperación internacional como tema de las conmemoraciones del 60 aniversario en 2011<sup>6</sup>. También sugirieron que el desarrollo de un “marco común de cooperación internacional para compartir la carga y las responsabilidades” ayudaría a identificar los parámetros básicos que podrían servir de base para futuros acuerdos de cooperación internacional. Este marco podría apoyarse en un conjunto de herramientas operativas que identifique algunos objetivos básicos y los elementos de los acuerdos de cooperación.<sup>7</sup>
4. Un primer paso importante hacia ese objetivo será desarrollar una comprensión más coherente de los elementos necesarios en los acuerdos de cooperación y las formas que podría adoptar la cooperación internacional, basada en los elementos positivos y las lecciones aprendidas de los esfuerzos anteriores. **El propósito de este documento es proporcionar algunos antecedentes para la discusión en este aspecto.** Este documento, así como los resultados de la reunión de expertos, podrían utilizarse para informar en el desarrollo de un marco común sobre la cooperación internacional para compartir cargas y responsabilidades.

## **I. El significado de “cooperación internacional” en el régimen de los refugiados**

5. El término “cooperación internacional” se basa en la Carta de la ONU y el derecho internacional general<sup>8</sup>. Como se utiliza en este documento, se refiere ampliamente tanto a un marco de cooperación entre los Estados (es decir, un “**acuerdo de cooperación**”), así como a un **conjunto de acciones específicas para compartir**

---

protección temporal en caso de una afluencia masiva de personas desplazadas y a medidas de fomento de un esfuerzo equitativo entre los Estados miembros para acoger a dichas personas y asumir las consecuencias de su acogida, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/1225> (“Directiva de protección temporal”).

<sup>6</sup> ACNUR, Sesión 2: *Cooperación internacional, responsabilidad compartida y enfoques regionales integrales: Informe de los copresidentes*, 8 de diciembre de 2010, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7589>. Véase también ACNUR, *Palabras de clausura del Alto Comisionado, Diálogo 2010 sobre los Vacíos de Protección y Respuestas*, 9 de diciembre de 2010, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/7591>.

<sup>7</sup> Ídem.

<sup>8</sup> Carta de las Naciones Unidas, entrada en vigor el 24 de octubre de 1945, artículos 1, 13, 55 y 56, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0002>; *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas*, 24 de octubre de 1970, principio 4, disponible en <http://www.un.org/spanish/documents/ga/res/25/ares25.htm>.

**las cargas y responsabilidades** con el fin de abordar y resolver las situaciones de refugiados (por ejemplo, negociaciones y esfuerzos diplomáticos, la provisión de recursos financieros y materiales o el intercambio de responsabilidades para la tramitación y la protección o para ofrecer soluciones duraderas).

6. Aunque este trabajo se centra en la cooperación entre los Estados, también considera el papel importante de otros actores en acuerdos de cooperación, incluyendo los órganos regionales, las organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y la sociedad civil. El papel del ACNUR se refleja especialmente en la parte III.
7. Diversos términos se utilizan a menudo cuando se habla de los principios y mecanismos que son el objeto de este documento. Estos incluyen **la solidaridad internacional, el reparto de las cargas, la responsabilidad compartida y la buena vecindad**. A los efectos de este documento, se ha seleccionado la expresión más amplia de “cooperación internacional” y debería considerarse que abarca todos estos principios y los acuerdos diseñados para implementarlos<sup>9</sup>.
8. La cooperación internacional puede adoptar muchas formas diferentes. Incluye acuerdos de cooperación en pequeña escala entre dos o más Estados para enfrentar un desequilibrio en la capacidad de una fase de la respuesta a una determinada situación de refugiados o un subgrupo de refugiados. También puede involucrar acuerdos bilaterales y multilaterales entre algunos Estados para asignar responsabilidades, especialmente para la determinación de las solicitudes de la protección de refugiados o la prestación de soluciones duraderas, o para crear un fondo de recursos compartidos. En el otro extremo del espectro, la cooperación internacional puede tener lugar a través de “enfoques integrales regionales”, o amplias estrategias adoptadas por ciertos Estados interesados, a menudo con el apoyo fundamental fuera de la región, para enfrentar desafíos comunes<sup>10</sup>. Además, hay diferentes maneras de estructurar acuerdos de cooperación: una opción puede ser un amplio acuerdo marco y, dentro de él, una serie de pequeños y más específicos acuerdos de cooperación entre los Estados interesados.
9. Los acuerdos de cooperación pueden abordar todas las fases del “ciclo del desplazamiento” en cualquier situación de refugiados, desde la prevención mediante la prestación de soluciones duraderas, vía los acuerdos de recepción, de identificación de perfiles y mecanismos de referencia para gestionar las nuevas llegadas de personas, registro, determinación de la condición de refugiado y el desarrollo de la autosuficiencia. Un acuerdo de cooperación especial podría

---

<sup>9</sup> Para más análisis de estos términos (y de las diferencias entre ellos) véase, por ejemplo, en inglés Agnes Hurwitz, *La responsabilidad colectiva de los Estados sobre la protección de los refugiados* (2009); James Milner, “Responsabilidad compartida”, en Matthew J. Gibney y Randall Hansen (eds.), *Inmigración y asilo: desde 1900 hasta el presente* (2005); Astri Suhrke y Asha Hans, “Responsabilidad compartida”, en James C. Hathaway (ed), *Volver a concebir el derecho internacional de los refugiados* (2007); J. L. Fonteyne, J. L. “Responsabilidad compartida: un análisis de la naturaleza y la función de la solidaridad internacional en caso de afluencia masiva de refugiados”, *1983 Australian Yearbook of International Law*, 8, 162–188.

<sup>10</sup> El concepto de “integral” puede entenderse en términos del amplio conjunto de partes interesadas, el enfoque para tratar el “ciclo” completo del desplazamiento o la gama de acciones y actividades adoptadas. Se han usado Planes Integrales de Acción (los CPA, por sus siglas en inglés) como vehículos en la adopción de enfoques integrales regionales, véase más abajo la parte III.

enfrentar varias fases de este “ciclo” o sólo una de ellas. Los acuerdos de cooperación pueden tener diferentes ámbitos temporales: algunos pueden durar sólo unos pocos meses, otros pueden ser procesos establecidos a lo largo de varios años. La mayoría de los acuerdos de cooperación se han desarrollado en respuesta a determinadas situaciones de refugiados. Sin embargo, existen también acuerdos de cooperación que determinan las contribuciones de los Estados antes de que se manifieste una situación de refugiados. El acuerdo más adecuado y útil dependerá de la situación por abordar.

## **II. El rol de los acuerdos de cooperación al abordar los desafíos de los refugiados**

10. Esta parte analiza diferentes tipos de acuerdos de cooperación que se han desarrollado en respuesta a cinco situaciones típicas: situaciones de gran escala (afluencia masiva); situaciones prolongadas; operaciones de salvamento en el mar de solicitantes de asilo y refugiados; movimientos secundarios irregulares, y la protección de los refugiados en los movimientos mixtos. Estas situaciones pueden superponerse o estar vinculadas entre sí.
11. A pesar de la importancia de la cooperación internacional, cada Estado debe cumplir sus obligaciones legales internacionales hacia los refugiados dentro de su jurisdicción, independientemente de la existencia de acuerdos de cooperación. Los acuerdos de cooperación no deben considerarse un medio para que los Estados se deshagan de las responsabilidades contraídas en virtud del derecho internacional<sup>11</sup>.

### **A. Situaciones en gran escala (afluencia masiva)**

12. Las situaciones de gran escala (o afluencia masiva) pueden implicar un repentino número de llegadas desde un determinado país o países de origen, o un número de llegadas más gradual pero constante y frecuente en el tiempo. En la mayoría de los casos, las salidas se componen principalmente de solicitantes de asilo, refugiados y otras personas con necesidades de protección internacional. Sin embargo, también hay situaciones de éxodo a gran escala que representan “movimientos mixtos”, con la participación de muchas personas que no tienen necesidades de protección internacional<sup>12</sup>. Diversas iniciativas y las Conclusiones del ExCom han buscado específicamente mejorar la cooperación internacional en el contexto de afluencia masiva<sup>13</sup>.

---

<sup>11</sup> Tema anual, nota 5 supra, párrafo 6; Conclusión del ExCom No. 85 (XLIX) (1998), en inglés en: <http://www.unhcr.org/41b041534.html> y en español disponible en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0596>.

<sup>12</sup> Los refugiados de Kosovo que huyeron a la vecina República de Macedonia y a Albania en 1999 son un ejemplo de lo anterior. Los “refugiados del mar” de Indochina durante la década de 1980, así como la salida inicial de los trabajadores migrantes y otros extranjeros de Libia en 2011 a Túnez y Egipto, son ejemplos de esto último. En la subsección E infra se consideran acuerdos de cooperación para enfrentar movimientos mixtos.

<sup>13</sup> Véase, por ejemplo, Convención Plus, Estudio del IGC, Directiva de protección temporal, nota 5 supra; Conclusión del Excom No. 22 (XXXII) (1981) y Conclusión del ExCom No. 100 (LV) (2004), disponible en inglés en: <http://www.unhcr.org/41b041534.html> y en español disponibles respectivamente en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0533> y en <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3043>.

*¿Por qué es necesaria la cooperación?*

13. Las afluencias masivas son paradigmáticas de los problemas que pueden surgir en ausencia de cooperación internacional. Los países de acogida puedan ser incapaces de apoyar a los refugiados y otros grupos que llegan en masa con necesidad de asistencia. Un gran número de llegadas puede causar preocupaciones de seguridad o de otro tipo y representar demandas significativas sobre los recursos y el medio ambiente, en especial en los países que ya se encuentran luchando con sus propios problemas socioeconómicos. La ausencia de cooperación internacional para garantizar la adecuada asistencia, protección y soluciones para los refugiados puede aumentar el riesgo de movimientos secundarios irregulares, a menudo mediante las redes transnacionales de traficantes, o agravar las tensiones entre los refugiados y las comunidades de acogida. Las situaciones de afluencia masiva también pueden convertirse en situaciones prolongadas o provocar que los Estados vecinos cierren las fronteras.

#### **Ejemplos de acuerdos de cooperación para abordar afluencias masivas**

***Programa humanitario de evacuación (HEP, por sus siglas en inglés) y Programa humanitario de traslado (HTP, por sus siglas en inglés) de Kosovo (1999)***

*Antecedentes:* Tras el conflicto en la antigua República Federal de Yugoslavia a finales de marzo de 1999, más de 850.000 refugiados huyeron de Kosovo a Albania, la antigua República Yugoslava de Macedonia y a Montenegro. Macedonia, preocupada por los efectos potencialmente desestabilizadores de una gran afluencia de refugiados, cerró su frontera en abril de 1999 y solicitó poner en marcha un sistema internacional de responsabilidad compartida.

*Acuerdos de cooperación:* En virtud de un acuerdo negociado por la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), Macedonia admitió a los refugiados en el entendido de que luego serían evacuados a terceros Estados con carácter temporal. Al final de la emergencia, casi 96.000 refugiados fueron evacuados temporalmente a 28 países (entre ellos los Estados Unidos, Alemania, Canadá y Noruega). Otras 1.400 personas fueron trasladadas de Macedonia a Albania. En este país, el ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), otras organizaciones internacionales y unas 180 ONG trabajaron juntos para brindar alimentos, agua, albergue, saneamiento y asistencia de emergencia a 460.000 refugiados. El ACNUR también prestó apoyo, incluso con donaciones en efectivo, a familias albanesas que acogían a refugiados.

*Las partes interesadas:* La antigua República Yugoslava de Macedonia, Albania, 28 países de acogida temporal, el ACNUR, la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la OTAN y organizaciones no gubernamentales.

*Más información:* ACNUR, “Emergencia de Kosovo”, *Informe mundial del ACNUR 1999*, en inglés en <http://www.unhcr.org/3e2d4d5f7.PDF>.

#### *Características de los acuerdos de cooperación*

14. Los acuerdos de cooperación para abordar las situaciones de afluencia masiva a menudo se centran inicialmente en la prestación de asistencia de emergencia a los Estados de acogida para satisfacer las necesidades materiales básicas de los recién

llegados, así como cuestiones de registro y documentación. En otras palabras, se refieren a las fases iniciales del “ciclo del desplazamiento”. La utilización de acuerdos de protección temporal, incluyendo la evacuación de emergencia o el traslado a terceros países, ha sido una característica especialmente destacada de las respuestas de cooperación a las afluencias masivas durante esta fase inicial<sup>14</sup>.

15. Dado el alcance y la escala de la mayoría de las situaciones de afluencia masiva, las respuestas suelen requerir un amplio conjunto de interesados dentro de la región directamente afectada, así como fuera de ella. Cuando hay un gran número de partes interesadas puede ser útil la coordinación a través de organizaciones internacionales, incluido el ACNUR. Por lo general se establecen acuerdos de cooperación de manera *ad hoc* en respuesta a una situación particular, pero es posible establecer de antemano un acuerdo asignando funciones y contribuciones en caso de afluencia masiva<sup>15</sup>. Si bien muchas respuestas a las afluencias masivas implican enfoques integrales, también pueden ser útiles los enfoques en una escala más pequeña para abordar las fases diferenciadas de la respuesta.

### *Lecciones aprendidas*

16. La duración de las situaciones de afluencia masiva puede variar. Algunas situaciones pueden resolverse rápidamente permitiendo que los refugiados o personas que llegan como parte de los flujos mixtos regresen a casa con seguridad y dignidad. En tales casos, serán cruciales la participación y prestación de apoyo al país de origen desde el principio, sobre todo en apoyo a la repatriación voluntaria en gran escala<sup>16</sup>. No obstante, en muchos casos la situación en el país de origen no se puede estabilizar rápidamente. Por lo tanto, es importante prever no sólo mecanismos para satisfacer las necesidades básicas de los refugiados en el corto plazo, sino también para facilitar la autosuficiencia y encontrarles soluciones duraderas a largo plazo, incluyendo el asentamiento local y el reasentamiento. La experiencia demuestra también que los acuerdos de cooperación con el fin de ofrecer asistencia financiera, por sí sola, no son suficientes para abordar la afluencia masiva. La asistencia financiera da mejores resultados cuando se la combina con la prestación de recursos materiales, personal y experiencia técnica, y/o mecanismos para compartir la acogida de personas. En este contexto han desempeñado un papel clave la evacuación de emergencia y el traslado de personas a terceros países de manera temporal<sup>17</sup>. Los acuerdos preestablecidos para la puesta en común de fondos

---

<sup>14</sup> Véase, por ejemplo, HEP y PTS en Kosovo, supra. Consulte también la Directiva de protección temporal, nota 5 supra. También se llevaron a cabo acuerdos de evacuación de emergencia luego de los disturbios de 2011 en Libia, aunque participaron trabajadores migrantes que estaban en Libia éstos fueron evacuados a sus países de origen, en lugar de ser evacuados como los refugiados a países de acogida temporal: para más información véase ACNUR, *La situación humanitaria en el norte de África*, 2011, en inglés en: <http://www.unhcr.org/pages/4d7755246.html>.

<sup>15</sup> Véase, por ejemplo, la Directiva de protección temporal, nota 5 supra. Tenga en cuenta que los Estados Miembros de la UE aún no han implementado la Directiva de protección temporal.

<sup>16</sup> Para acuerdos de cooperación que implican el apoyo a los países de origen para la repatriación voluntaria véase, por ejemplo, el Plan de Acción de la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos (“CIREFCA”), en Alejandro Betts, “Planes Integrales de Acción: Percepciones de CIREFCA y el CPA de Indochina” documento en inglés, ACNUR, *Nuevos problemas en la investigación de refugiados*, Documento de trabajo No. 120, enero de 2006, en inglés en: <http://www.unhcr.org/43seb6a152.html> (“Betts”).

<sup>17</sup> Véase supra nota 14.

y los conocimientos técnicos también pueden formar parte de acuerdos de cooperación más amplios que aborden la afluencia masiva<sup>18</sup>.

## **B. Situaciones prolongadas**

17. Una situación prolongada coloca a los refugiados en un estado de limbo inmanejable y duradero. Los refugiados permanecen dependientes de la asistencia externa, con restringidas posibilidades de empleo y confinados en campamentos. Puede que sus vidas no corran peligro, pero sus derechos básicos y las esenciales necesidades económicas, psicológicas y sociales permanecen insatisfechas tras años de exilio<sup>19</sup>.

*¿Por qué es necesaria la cooperación?*

18. Las situaciones prolongadas son resultado principalmente de la falta de oportunidades de autosuficiencia y de soluciones duraderas. Estas situaciones pueden conducir a la frustración y la inactividad entre los refugiados causadas por la falta de educación o de oportunidades de medios de vida sostenibles; a tensiones con las comunidades de acogida; a mayor riesgo de la trata y el tráfico de personas, a movimientos secundarios irregulares y, en caso de futuras afluencias de refugiados a ese mismo país de acogida, podría incluso llevar al cierre de fronteras. Todo esto conlleva importantes costos financieros, económicos y sociales para los Estados de acogida y la comunidad internacional.

### **Ejemplos de acuerdos de cooperación para desbloquear situaciones de refugiados prolongadas**

#### ***Programa de reasentamiento para refugiados de Bhután (de noviembre de 2007)***

*Antecedentes:* Varios cientos de miles de refugiados de Bhután huyeron a Nepal entre 1990 y 1993. Fueron reconocidos como refugiados *prima facie* y alojados en campamentos de refugiados.

*Acuerdos de cooperación:* En virtud de una iniciativa de reasentamiento a gran escala coordinada por el ACNUR, unos 40.000 refugiados que estaban en siete campamentos instalados en el este de Nepal fueron reasentados en ocho países, la mayoría de ellos – 34.129 – a los Estados Unidos. De los 72.000 que quedan en los campamentos, unos 55.000 han expresado su interés en el reasentamiento y se espera que partan a terceros países en los próximos cuatro años. En los campamentos de Nepal, el ACNUR proporciona información a los refugiados sobre reasentamiento y otras opciones. También se les ofrecen clases de inglés y capacitación vocacional y en oficios. El ACNUR sigue abogando por la opción del retorno voluntario a Bhután para aquellos que desean hacerlo.

*Las partes interesadas:* Gobierno de Nepal, países de reasentamiento (Estados Unidos, Australia, Canadá, Dinamarca, los Países Bajos, Nueva Zelanda, Noruega y el Reino Unido), ACNUR, OIM y organizaciones no gubernamentales.

<sup>18</sup> Por ejemplo, elementos del Sistema Europeo Común de Asilo tales como la Oficina Europea de Apoyo al Asilo (“EASO”) y el Fondo Europeo para los refugiados: Comisión Europea, *El Fondo Europeo para los Refugiados III*, 22 de diciembre de 2010, en inglés en [http://ec.europa.eu/homeaffairs/funding/refugee/funding\\_refugee\\_en.htm#part\\_2](http://ec.europa.eu/homeaffairs/funding/refugee/funding_refugee_en.htm#part_2) (ERF); Comisión Europea, Asilo: un espacio común de protección y solidaridad, 20 de julio de 2010, en inglés en [http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/asylum/asylum\\_intro\\_en.htm](http://ec.europa.eu/homeaffairs/policies/asylum/asylum_intro_en.htm).

<sup>19</sup> ACNUR, *Situaciones de refugiados prolongadas*, junio de 2004, EC/54/SC/CRP.14, en inglés en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4a54bc0d.html>.

*Más información:* ACNUR, “Programa de reasentamiento en Nepal beneficia a más de 40.000 refugiados”, 13 de diciembre de 2010, en <http://www.acnur.org/t3/noticias/noticia/programa-de-reasentamiento-en-nepal-beneficia-a-mas-de-40000-refugiados/>.

### ***Acuerdo entre Brasil y Ecuador para la integración de los refugiados colombianos (2010)***

*Antecedentes:* 3,4 millones de colombianos se encuentran desplazados internamente en Colombia y en países de la región.

*Acuerdos de cooperación:* En virtud de un acuerdo firmado en septiembre de 2010 entre Ecuador y Brasil, este último país se comprometió a apoyar activamente la integración de unos 15.000 refugiados colombianos en la remota comunidad ecuatoriana de Sucumbíos. El gobierno brasileño está financiando proyectos en las áreas de educación, sobre violencia sexual y por motivos de género, y la infraestructura de agua y saneamiento que beneficiará a los refugiados, así como para la población ecuatoriana. ACNUR-Lago Agrio está supervisando la implementación de estos proyectos.

*Las partes interesadas:* Ecuador, Brasil, ACNUR.

*Más información:* ACNUR, “Brasil apoya la integración de los refugiados en el norte de Ecuador”, 14 de febrero de 2011, en inglés en <http://www.unhcr.org/4d5d4afd6.html>.

### ***Características de los acuerdos de cooperación***

19. Los acuerdos de cooperación para enfrentar situaciones de refugiados prolongadas por lo general se centran en las acciones al final del “ciclo del desplazamiento”, esencialmente en el apoyo y fortalecimiento institucional de los Estados de acogida, para fomentar la autosuficiencia de los refugiados y buscar soluciones duraderas, incluyendo asentamiento local en el país de acogida<sup>20</sup>. La utilización estratégica del reasentamiento puede ayudar a “desbloquear” situaciones prolongadas o ayudar a las personas en situación de riesgo<sup>21</sup>. También podrían explorarse oportunidades para que los refugiados migren a terceros países (por ejemplo, con fines de trabajo,

<sup>20</sup> Véase, por ejemplo, la Conferencia Internacional para la asistencia a los Refugiados en África (I y II): Asamblea General de las Naciones Unidas, *Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en África (ICARA I): informe del Secretario General*, 11 de junio de 1981, A/36/316, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d0756a2>; Asamblea General de las Naciones Unidas, *Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados: Segunda Conferencia Internacional sobre Asistencia a los Refugiados en África (ICARA II): informe del Secretario General*, 22 de agosto de 1984, A/39/402 en <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/refworld/rwmain/opendocpdf.pdf?reldoc=y&docid=4d07576b2>; ACNUR, Marco de soluciones duraderas para los refugiados y las personas de interés, de mayo de 2003, en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4124b6a04.html>.

<sup>21</sup> La utilización estratégica del reasentamiento es “el uso planeado del reasentamiento de modo que maximiza los beneficios, directa o indirectamente, además de los recibidos por los refugiados reasentados. Esos beneficios se pueden extender a otros refugiados, el Estado de acogida, otros Estados o el régimen de protección internacional en general”: ACNUR, *Utilización estratégica del reasentamiento*, 4 de junio de 2010, en inglés en <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4c0d10ac2.html>. Véase, por ejemplo, *Programa de reasentamiento de los refugiados de Bhután*, supra; y el Programa de reasentamiento solidario regional bajo el Plan de Acción de México: ACNUR, *Reasentamiento solidario en acción: políticas, programas y necesidades: oportunidades de cooperación*, 2006, en <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/4057.pdf?view=1>. Además, vea ACNUR: *Situaciones de refugiados prolongadas*, Documento de discusión preparado para el Diálogo del Alto Comisionado sobre los desafíos en materia de protección, de diciembre de 2008, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/6915>.

estudio, reunificación familiar), o acuerdos de cooperación para apoyar a los países de acogida a ampliar los marcos de migración a los refugiados en situaciones prolongadas<sup>22</sup>.

### *Lecciones aprendidas*

20. Desarrollar un impulso político a menudo ha sido el aspecto más desafiante de los acuerdos de cooperación destinados a desbloquear situaciones prolongadas. En algunos casos, el uso de un “proceso” (con un coordinador designado o secretaria, reuniones periódicas, grupos de trabajo y actividades de seguimiento) ha sido más exitoso que eventos puntuales para recabar compromisos de contribuciones<sup>23</sup>. El ACNUR, en asociación con otras organizaciones, puede desempeñar un papel activo, catalítico, para iniciar esos procesos y aportar su experiencia y coordinación. La resolución de situaciones prolongadas a menudo se beneficia de los compromisos dentro y fuera de una región determinada, incluido el apoyo de donantes extrarregionales para el fortalecimiento institucional en los países de acogida, o el desarrollo de marcos legales nacionales. La utilización estratégica del reasentamiento, ya sea intrarregional o extrarregional, puede desempeñar un papel importante<sup>24</sup>. Sin embargo, en muchas situaciones también puede ser necesario apoyar a los países de acogida para que ofrezcan asentamiento local<sup>25</sup>.

### **C. Movimientos secundarios irregulares**

21. Los movimientos secundarios irregulares involucran a refugiados y solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular los países en donde ya han encontrado protección, para buscar asilo o asentamiento permanente en otro lugar<sup>26</sup>. Los movimientos secundarios irregulares pueden ocurrir desde un primer país de acogida o región a un país de destino en otra región, o entre varios países receptores. Esos movimientos pueden tener un efecto adverso sobre los esfuerzos internacionales estructurados para brindar soluciones adecuadas para los refugiados. También pueden alimentar redes de tráfico y trata de personas y contribuir al crecimiento de la delincuencia internacional.

---

<sup>22</sup> Véase, por ejemplo, Nigeria: Regularización de refugiados de Sierra Leona y Liberia, en ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 puntos en acción*, febrero de 2011, p. 226, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7526>.

<sup>23</sup> Por ejemplo, se ha sugerido que CIREFCA fue más exitoso que ICARA I y II, que fueron consideradas como una de las conferencias donde se hicieron compromisos pero hubo poco seguimiento, mientras CIREFCA implicó la integración de soluciones para los refugiados en el proceso político de paz más amplio en la región: véase Alejandro Betts, “Cooperación internacional en el régimen mundial de los refugiados”, Documento de trabajo del CEG 2008/44, en inglés en: <http://www.globaleconomicgovernance.org/wpcontent/uploads/Betts%20WP%20International%20Cooperation%20in%20the%20Global%20Refugee%20Regime%20%5B1%5D.pdf>.

<sup>24</sup> Véase supra nota 21.

<sup>25</sup> Véase la combinación de asentamiento local y reasentamiento contemplada en el Plan de Acción de México para los Refugiados en América Latina: *Declaración y Plan de Acción de México para fortalecer la protección internacional de los refugiados en América Latina*, 16 de noviembre de 2004, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/3016>; ACNUR, *Plan de Acción de México: El impacto de la solidaridad regional, 2005-2007*, en [http://www.acnur.org/paginas/index.php?id\\_pag=6889](http://www.acnur.org/paginas/index.php?id_pag=6889).

<sup>26</sup> Conclusión del ExCom N° 58 (XL) (1989), <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0569>.

*¿Por qué es necesaria la cooperación?*

22. Las razones que impulsan los movimientos secundarios irregulares son complejas. A menudo una razón es la falta de posibilidades de educación y de empleo en el país de acogida y la imposibilidad de acceder a soluciones duraderas. Otra razón puede ser las diferencias en las normas de tramitación o la disponibilidad de soluciones duraderas entre los países para casos similares y/o la calidad desigual del acceso a la protección en una región determinada. La cooperación y enfoques armonizados entre los Estados interesados y otros actores pueden beneficiar las medidas para abordar estas y otras razones de los movimientos secundarios, así como responder a los movimientos irregulares después de que se produzcan.

**Ejemplos de acuerdos de cooperación para abordar los movimientos secundarios irregulares**

***Acuerdo de Tercer País Seguro entre Canadá y Estados Unidos (2004)***

*Antecedentes:* El Acuerdo de Tercer País Seguro entre los gobiernos de Canadá y Estados Unidos es un acuerdo para mejorar la administración del flujo de solicitantes de asilo en la frontera terrestre común y asignar la responsabilidad de las solicitudes de asilo presentadas por personas que han circulado entre esas dos naciones.

*Acuerdos de cooperación:* Según el Acuerdo de Tercer País Seguro, las personas que buscan protección internacional deben presentar una solicitud en el primer país al que llegan (ya sea Estados Unidos o Canadá), a menos de que califiquen para una excepción en virtud del acuerdo. Las excepciones se basan en principios que tienen en cuenta la importancia de la unidad familiar, el interés superior del niño y el interés público.

*Las partes interesadas:* Estados Unidos y Canadá

*Más información:* Agencia de Servicios Fronterizos de Canadá, “Acuerdo de Tercer País Seguro entre Canadá y Estados”, en inglés en: <http://www.cbsa-asfc.gc.ca/agency-agence/stca-etps-eng.html>.

*Características de los acuerdos de cooperación*

23. Los acuerdos de cooperación para abordar los movimientos secundarios irregulares varían en alcance y forma. Pueden utilizarse para asignar la responsabilidad de determinar las solicitudes de protección de refugiados hechas por personas que se han trasladado a través de uno o más países de destino. También pueden facilitar el retorno y readmisión de los refugiados a los países en donde ya había sido reconocida su necesidad de protección internacional. Los acuerdos de cooperación para abordar los movimientos secundarios irregulares pueden establecerse dentro de una región o entre países de diferentes regiones y pueden ser bilaterales o multilaterales. Algunos también contienen o forman parte de las disposiciones más amplias para enfrentar el tráfico y la trata de personas.

*Lecciones aprendidas de los anteriores acuerdos de cooperación*

24. A menudo no es suficiente la simple readmisión o redistribución de las personas entre los Estados para hacer frente a los movimientos secundarios irregulares. Por lo general es útil situar dichos acuerdos en un marco más amplio que busque responder a las causas de esos movimientos irregulares (por ejemplo, mediante la ayuda al desarrollo, el fortalecimiento institucional u otro tipo de asistencia a los países de

acogida)<sup>27</sup>. Los acuerdos de cooperación multilaterales pueden dirigirse a la armonización y la mejora de los acuerdos de recepción, tramitación y acceso a soluciones entre países de una región afectada por movimientos secundarios<sup>28</sup>.

25. Para garantizar que “la responsabilidad compartida” no se convierta en “traslado de la responsabilidad”, los acuerdos de cooperación que implican la readmisión o redistribución de personas deben prever una distribución equitativa de las responsabilidades entre los Estados participantes. Los factores que podrían tenerse en cuenta al respecto incluyen demografía, capacidad de absorción y la presencia de las comunidades existentes de refugiados. Independientemente de cómo se asigna la responsabilidad entre los Estados, es importante que se respeten las normas pertinentes del Derecho Internacional de los Refugiados y las personas que necesitan protección internacional estén debidamente identificadas y protegidas contra la devolución, sus necesidades materiales sean satisfechas y se encuentren soluciones duraderas<sup>29</sup>. También es importante tener en cuenta las consideraciones humanitarias, por ejemplo, permitir que las personas con necesidades específicas y las que tienen familia u otros vínculos permanezcan en el país de destino, mientras que otros son devueltos al primer país de asilo. Además, podría facilitarse el reasentamiento fuera de la región en casos definidos específicamente.

#### **D. Operaciones de salvamento en el mar que involucren a refugiados y solicitantes de asilo**

26. Los solicitantes de asilo y los refugiados pueden tratar de trasladarse a un país de asilo por mar, incluso como parte de los “movimientos mixtos” irregulares<sup>30</sup>. A menudo se ven obligados a usar buques abarrotados o no aptos para navegar y son frecuentes las situaciones de peligro. El derecho internacional requiere que todos los capitanes presten asistencia a las personas en peligro en el mar, independientemente de la nacionalidad, el estatuto o las circunstancias en que se encuentren las personas<sup>31</sup>.

*¿Por qué es necesaria la cooperación?*

27. Las operaciones de salvamento en el mar de solicitantes de asilo, refugiados y migrantes en situación irregular pueden implicar a un número de Estados. En ausencia de acuerdos de cooperación, la disputa sobre la competencia y responsabilidad del Estado puede conducir a la negativa a permitir el desembarco o

---

<sup>27</sup> Véase, por ejemplo, el Proyecto para el Fortalecimiento de la Capacidad de Protección: ACNUR, *Fortalecimiento de la capacidad de protección*, en inglés <http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/7074.pdf?view=1> y en español en [http://www.acnur.org/paginas/?id\\_pag=7972](http://www.acnur.org/paginas/?id_pag=7972).

<sup>28</sup> El Sistema Europeo Común de Asilo tenía este objetivo: véase supra nota 18.

<sup>29</sup> ACNUR, Operaciones de intercepción marítima y la tramitación de las solicitudes de protección internacional: normas jurídicas y consideraciones de política con respecto a la tramitación extraterritorial, 2010, en inglés en: <http://www.unhcr.org/refworld/docid/4cd12d3a2.html> (“Tramitación extraterritorial”); ExCom, Conclusión Nº 58 (XL) (1989), <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/0569>.

<sup>30</sup> Para respuestas de cooperación relacionadas con movimientos mixtos consulte la subsección E infra.

<sup>31</sup> Para una visión general de las normas jurídicas aplicables véase OIM y ACNUR, *Salvamento en el mar: Guía de referencia sobre los principios y prácticas aplicables a los migrantes y los refugiados*, en: <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/4495>.

a la pérdida de vidas en el mar<sup>32</sup>. Además, algunos Estados costeros que experimentan gran número de llegadas por mar pueden carecer de la capacidad para enfrentar todas las necesidades humanitarias y de protección. Puede ser necesaria una respuesta colaboradora para preservar la integridad del régimen mundial de búsqueda y salvamento, o para asegurar el desembarco de los rescatados en un lugar seguro y garantizar su acceso a los acuerdos de recepción en consonancia con las normas internacionales, los procedimientos de asilo y soluciones duraderas u otros resultados<sup>33</sup>.

### **Ejemplos de acuerdos de cooperación posteriores a operaciones de salvamento en el mar**

#### ***Francisco y Catalina (2007)***

*Antecedentes:* El bote pesquero español “Francisco y Catalina” rescató en julio de 2007, a 51 personas (44 eritreos, dos etíopes y cinco personas de otras nacionalidades) que estaban en peligro en el mar Mediterráneo. El salvamento tuvo lugar en aguas internacionales, entre la línea de las zonas de búsqueda y salvamento (SAR, por sus siglas en inglés) de Malta y Libia.

*Acuerdo de cooperación:* Después de realizarse negociaciones de alto nivel, se desarrolló un acuerdo de responsabilidad compartida, respaldado por la Comisión Europea (CE), con el fin de permitir el desembarco en Malta de los 51 rescatados, seguido por la tramitación de ellos en varios países europeos, España, Italia, Andorra y Malta. En consecuencia, los rescatados fueron desembarcados en Malta y desde allí trasladados por dos aviones españoles a Madrid y de ahí en adelante a los países pertinentes para la tramitación respectiva.

*Actores y roles:* Malta, España, Italia, Andorra, CE, ACNUR.

*Más información:* ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 puntos en acción*, febrero de 2011, p. 101, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7526>.

#### *Características de los acuerdos de cooperación*

28. Los acuerdos de cooperación en estas situaciones implican todo el “ciclo del desplazamiento”, desde facilitar el desembarque, proporcionar mecanismos de recepción, tramitación, acceso a los procedimientos de asilo y la búsqueda de soluciones duraderas u otros resultados. El reasentamiento puede utilizarse estratégicamente para compartir responsabilidades tras el desembarco en los Estados costeros, cuando los casos consisten en gran parte de refugiados<sup>34</sup>. Son importantes

<sup>32</sup> Las operaciones de interceptación también pueden crear desafíos con respecto a la cooperación internacional, aunque se aplican diferentes condiciones legales y operativas. Para más información véase Tramitación extraterritorial, supra nota 29.

<sup>33</sup> Asamblea General, El trato de las personas rescatadas en el mar: conclusiones y recomendaciones de recientes reuniones y mesas de expertos convocadas por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, 23-27 de junio de 2008, A/AC.259/17, en inglés en <http://www.unhcr.org/refworld/pdfid/49997aeb27.pdf>.

<sup>34</sup> Véase, por ejemplo, el Plan de Ofrecimientos de Reasentamiento para Personas Desembarcados (DISERO) y el Plan de Ofrecimientos de Reasentamiento de Personas Rescatados en el Mar (RASRO) para tratar a los “refugiados de mar” de Indochina en la década de 1970 y 1980: ACNUR, *Problemas relacionados con el salvamento de los solicitantes de asilo en el mar*, 8 de julio de 1985, en inglés en <http://www.unhcr.org/3ae68cbc20.html>. Otro ejemplo es el proyecto piloto de “EUREMA” en la UE, en virtud del cual un pequeño número de refugiados fue trasladado de Malta a otros Estados de la UE: ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 puntos en acción*, febrero de 2011, p. 124, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7526> (acuerdos bilaterales originales de los Países Bajos); Comisión Europea, *Más de 300 refugiados en Malta*

los mecanismos de apoyo a los países de desembarque para establecer y mantener medidas adecuadas de recepción. Cuando los casos consisten en movimientos mixtos, los acuerdos de cooperación también pueden proporcionar mecanismos conjuntos de recepción e identificación de perfiles y referencia, con la participación de equipos de varios Estados interesados, de organizaciones internacionales pertinentes y las ONG<sup>35</sup>.

### *Lecciones aprendidas*

29. En muchas regiones, existe una dependencia en acuerdos de cooperación *ad hoc* para resolver las cuestiones de responsabilidad del Estado tras operaciones de salvamento en el mar. Aunque en algunos casos las respuestas *ad hoc* son apropiadas, en otros el alcance y la frecuencia de las situaciones de salvamento en el mar requieren una respuesta más previsible y sostenida para evitar la pérdida de vidas humanas en el mar, demoras en el desembarco y tensiones entre los Estados. Cuando no se pueda alcanzar ningún acuerdo bilateral o regional, puede ser útil contar con directrices prácticas, acuerdos marco o procedimientos operativos estándares (SOP, por sus siglas en inglés). Los acuerdos de cooperación también pueden ofrecer mecanismos para que los Estados compartan la responsabilidad de la tramitación y la consecución de soluciones duraderas, incluso mediante el uso estratégico del reasentamiento<sup>36</sup>. Además de determinar la responsabilidad del Estado, resulta útil que los acuerdos de cooperación prevean el fortalecimiento institucional y el apoyo financiero para los Estados de desembarco, por ejemplo a través de equipos conjuntos de respuesta rápida para ayudar a los Estados en la tramitación de los rescatados<sup>37</sup>.

### **E. La protección de los refugiados y la migración internacional (movimientos mixtos)**

30. Los “movimientos mixtos” involucran a individuos o grupos de personas que por lo general viajan de manera irregular a lo largo de rutas similares y utilizan los mismos medios de viaje, pero por razones diferentes. Puede afectar a varios países a lo largo de determinadas rutas, incluidos los países de tránsito y destino. Ante los movimientos mixtos los Estados experimentan llegadas de personas con perfiles diferentes, que incluyen a solicitantes de asilo y refugiados, víctimas de la trata de personas, niños no acompañados o separados y migrantes en situación irregular. La capacidad de los refugiados y solicitantes de asilo de acceder a la protección puede verse afectada donde las estrategias de migración y seguridad adoptadas por los Estados para proteger sus fronteras o para combatir la trata y el tráfico no son suficientemente sensibles a la protección.

---

*serán reasentados en otros países europeos*, 12 de mayo de 2011, en inglés en: [http://ec.europa.eu/malta/news/over\\_300\\_refugees\\_resettled\\_en.htm](http://ec.europa.eu/malta/news/over_300_refugees_resettled_en.htm).

<sup>35</sup> Por ejemplo, el fortalecimiento de la capacidad de recepción para atender a los migrantes que llegan a la isla de Lampedusa (“proyecto Praesidium”): ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 puntos en acción*, febrero de 2011, p. 122, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7526>. Véase subsección E infra.

<sup>36</sup> Véase nota 34 supra.

<sup>37</sup> Véase, por ejemplo, EASO, nota 18 supra. Para mayores detalles, véase Asamblea General de la ONU, nota 33 supra, p. 5.

*¿Por qué es necesaria la cooperación?*

31. El desafío principal en situaciones de movimientos mixtos es el manejo y tramitación de llegadas de personas con distintos perfiles y necesidades, es decir, las fases iniciales del “ciclo de desplazamiento”. Las exigencias excesivas frente a una limitada capacidad del Estado, en ausencia de acuerdos de cooperación para enfrentar los movimientos mixtos, pueden generar deficiencias en las respuestas a los refugiados y solicitantes de asilo. Los problemas incluyen la inadecuada capacidad de recepción y procesos insuficientemente desarrollados y diferenciados y procedimientos para asegurar que las llegadas de personas no siempre se canalicen a los procedimientos de asilo, independientemente de las necesidades de protección. Otros desafíos son la penalización de las entradas ilegales y una incapacidad o errores al brindar protección internacional en consonancia con los derechos reconocidos. El retorno de las personas sin necesidad de protección internacional puede complicarse por problemas financieros y administrativos.

### **Ejemplos de acuerdos de cooperación para enfrentar movimientos mixtos**

#### ***Plan Integral de Acción para los Refugiados Indochinos (1989)***

*Antecedentes:* A partir de la década de 1970 se elaboraron acuerdos multilaterales (incluidos los RASRO y los DISERO<sup>38</sup>) para enfrentar la gran cantidad de refugiados que salían de Vietnam y Laos, principalmente por mar. Sin embargo, a finales de los 80 las salidas consistían cada vez más de personas sin necesidad de protección internacional.

*Acuerdos de cooperación:* en junio de 1989 se adoptó el Plan Integral de Acción (CPA, por sus siglas en inglés). Sus objetivos eran proteger a los refugiados de Vietnam y Laos y desalentar las salidas no relacionadas con razones de protección. El éxito del CPA dependía de una serie de compromisos entrelazados de los países de origen, los países de primer asilo y los países de reasentamiento para procesar y brindar soluciones para los refugiados y los migrantes. Incluyó medidas en los países de origen (incluyendo campañas en los medios de comunicación) para disuadir las salidas no relacionadas con razones de protección y programas de migración ordenados para ofrecer vías alternativas para salir legalmente de Vietnam y Laos. Al mismo tiempo, se brindaba determinación de la condición de refugiado y protección temporal a los recién llegados en países de primer asilo en la región, en el entendido de que a los que se reconocían como refugiados podrían ser reasentados en terceros países. Se brindó apoyo para el regreso de las personas que no eran refugiados con asistencia económica para la reintegración en los países de origen y asesoramiento. El CPA implicó la estrecha cooperación entre el ACNUR y la OIM y el establecimiento de un comité directivo de coordinación y seguimiento. Más de un millón de refugiados recibió asilo temporal en el sudeste asiático y luego fue reasentado en países fuera de la región.

*Las partes interesadas:* Los países de origen (Vietnam y Laos), primeros países de asilo (Indonesia, Malasia, Filipinas, Hong Kong, Tailandia), países de reasentamiento fuera de la región (incluyendo Australia, Canadá y Estados Unidos), el ACNUR y la OIM.

*Más información:* Alejandro Betts, “Planes integrales de acción: La naturaleza de CIREFCA y el CPA de Indochina” documento en inglés, ACNUR, *New Issues in Refugee Research*, Documento de trabajo No. 120, enero de 2006, en inglés en: <http://www.unhcr.org/43seb6a152.html>.

---

<sup>38</sup> Véase nota 34 supra.

### *Características de los acuerdos de cooperación*

32. La cooperación para abordar los movimientos mixtos puede apoyar y mejorar los mecanismos para administrar las llegadas mixtas, incluso proporcionando oportunidades de hermanamiento y capacitación a los funcionarios del Estado. Los acuerdos de cooperación también pueden ayudar a enfrentar las causas fundamentales de los movimientos mixtos, brindando asistencia al desarrollo y de otro tipo a los países de origen y desalentando las salidas por motivos no relacionados con la protección a través de campañas informativas<sup>39</sup>. Los acuerdos de cooperación pueden utilizarse para alentar y facilitar el retorno voluntario de las personas sin necesidad de protección internacional<sup>40</sup>. A nivel regional, también pueden trabajar hacia la armonización de estrategias y políticas de migración sensibles a la protección (y reducir los riesgos de movimientos secundarios irregulares e intrarregionales)<sup>41</sup>. En vista de los diferentes perfiles y necesidades de las personas que se trasladan en los movimientos mixtos, los acuerdos de cooperación requieren la participación de una variedad de partes interesadas, incluidos los países de origen<sup>42</sup> y las organizaciones internacionales con mandatos complementarios y pericia.

### *Lecciones aprendidas*

33. Los movimientos mixtos son complejos y requieren respuestas integrales, con la coordinación entre las partes interesadas pertinentes. Los acuerdos de cooperación para abordar aspectos específicos de estos movimientos mixtos pueden ser apropiados, pero a menudo funcionan mejor como parte de un proceso regional más amplio<sup>43</sup>. Esto es importante, sobre todo, porque los mecanismos para responder a los movimientos mixtos requerirán normalmente de la integración de las cuestiones de protección en los enfoques regionales más amplios sobre la migración y la seguridad.

## **III. Elaboración de acuerdos de cooperación para enfrentar situaciones de refugiados**

34. Esta parte contiene una lista de preguntas y “partes integrantes” de los acuerdos de cooperación, elaborados de las características y las lecciones aprendidas identificadas en la parte II. Brinda una base para la discusión de los diversos

---

<sup>39</sup> CPA, supra. Véase ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 puntos en acción*, 2011, capítulo 10, <http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=biblioteca/pdf/7526>.

<sup>40</sup> Esto era un elemento del CPA, supra.

<sup>41</sup> Véanse los acuerdos de cooperación para enfrentar los movimientos secundarios irregulares en la subsección C supra.

<sup>42</sup> Por ejemplo, la función del país de origen en el CPA fue crucial, véase supra.

<sup>43</sup> Véase, por ejemplo, Conferencia Regional sobre el Plan de los 10 puntos del ACNUR en Dar es Salaam, que fue precedida de consultas nacionales en 12 o 13 países participantes. En ACNUR, *Migración mixta*, en inglés en: <http://www.unhcr.org/pages/4a16aac66.html> hay más información disponible sobre el Plan de los 10 puntos del ACNUR sobre la protección de los refugiados y la migración internacional y las cinco conferencias regionales que se organizaron bajo este proyecto con partes interesadas para tratar la protección de los refugiados y los movimientos mixtos.

elementos de los acuerdos de cooperación destinados a enfrentar una variedad de situaciones de refugiados.

#### **A. Alcance, objetivo y estructura de los acuerdos de cooperación**

*¿Qué desafíos comunes pueden abordar los acuerdos de cooperación?*

- Situaciones a gran escala (afluencia masiva)
- Movimientos mixtos
- Movimientos secundarios irregulares
- Operaciones de salvamento en el mar que involucran a solicitantes de asilo y refugiados
- Situaciones prolongadas
- Falta general de capacidad en los Estados de acogida

*¿Qué fases del “ciclo del desplazamiento” pueden abordar los acuerdos de cooperación?*

- Prevención (por ejemplo, asistencia financiera, compromisos diplomáticos y políticos)
- Respuesta inicial al desplazamiento o emergencia (por ejemplo, registro, identificación de perfiles y referencias, protección temporal/condición de refugiado *prima facie*, recepción, evacuación de emergencia, reparto de la carga financiera)
- A mediano plazo (por ejemplo, procedimientos de asilo, otros procesos y procedimientos para aquellos que no buscan protección internacional, recepción/alojamiento, autosuficiencia, reparto de la carga financiera)
- Resultados (soluciones duraderas para los refugiados, otros resultados para aquellos sin opciones de protección internacional, alternativas de migración)

*¿Cuáles pueden ser las partes interesadas?*

- Los países de origen (pueden jugar un importante papel, cuando sea apropiado y factible)
- Los Estados en una región en particular o aquellos que comúnmente son afectados por una situación de refugiados.
- Los Estados fuera de la región afectada directamente (aunque muchos acuerdos de cooperación son de enfoque regional, el apoyo de los países y otras partes interesadas de fuera de la región puede ser instrumental, incluyendo los Estados de tránsito y de destino o Estados con un interés político o lazos culturales/religiosos)
- Las organizaciones regionales
- Las organizaciones internacionales, incluido el ACNUR, de acuerdo con su mandato y experiencia
- Las organizaciones no gubernamentales y la sociedad civil
- Los solicitantes de asilo, los refugiados, otras personas necesitadas de protección internacional, las personas con necesidades específicas, que incluyen a mujeres refugiadas en riesgo, niños en riesgo, adultos mayores y otros

*¿Qué tipo de instrumento se puede utilizar?*

Esto dependerá del alcance del acuerdo de cooperación y de la situación que está diseñada para abordar. Los formatos incluyen los siguientes, aunque también se pueden combinar:

- Memorando de entendimiento
- Plan integral de acción
- Acuerdo bilateral o multilateral
- Directrices de políticas o reglamentos armonizados
- Acuerdos especiales
- Procedimientos operativos estándares
- Acuerdos marco
- Reuniones de las partes interesadas

## **B. Tipos de acciones involucradas en los acuerdos de cooperación**

*¿Qué metodología existe para la responsabilidad compartida entre las partes interesadas?*

- Los mecanismos para la responsabilidad compartida pueden ser **más o menos formales**.
- Las contribuciones de diversos Estados participantes podrán **diferenciarse según la capacidad**.
- Especialmente para los acuerdos de cooperación integral, podrían considerarse dos métodos:
  - **Contribución voluntaria**, donde cada Estado determina el ámbito de su participación basado en objetivos de autoevaluación;
  - **Asignación de acuerdo a criterios establecidos**, donde se determina el nivel de participación por ciertas características de cada Estado, así como las necesidades de la situación por abordar

*¿Qué formas de asistencia financiera se pueden considerar? (“**compartir recursos financieros**”)*

- Apoyo financiero para el fortalecimiento institucional o proyectos específicos en los países de acogida o países de origen para beneficio de los refugiados y de las comunidades de acogida.
- Un fondo regional permanente para emergencias de refugiados (por ejemplo, el Fondo Europeo para los Refugiados<sup>44</sup>)
- Los Estados de acogida pueden hacerse elegibles para asistencia financiera de emergencia en virtud de acuerdos específicos (por ejemplo, artículo 72 del Acuerdo de Cotonú<sup>45</sup>)

---

<sup>44</sup> Véase supra nota 18.

<sup>45</sup> El artículo 72 del “Acuerdo de Cotonú” establece la obligación a la Comisión Europea de brindar asistencia financiera al grupo de Estados de África, el Caribe y el Pacífico en las crisis de refugiados: el *Acuerdo de Asociación entre los Estados de África, del Caribe y del Pacífico, por una parte, y la Comunidad Europea y sus Estados Miembros, por otra*, entrada en vigor en abril de 2003, en inglés en [http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonouintro\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/development/geographical/cotonouintro_en.cfm).

- Asistencia para el desarrollo o alivio de la deuda para los países de acogida o los países de origen
- Fondo central para la puesta en práctica del acuerdo de cooperación

*¿Qué asistencia material y técnica podrá establecerse? (“**compartir recursos materiales**”)*

- Asistencia material directa a los Estados de acogida y organizaciones internacionales, incluyendo materiales básicas (unidades de albergue, equipo médico, medicamento) y equipo logístico (vehículos y telecomunicaciones)
- Personal calificado (expertos médicos, expertos en operaciones de socorro, especialistas en materia de asilo)
- Intercambio de información, mejores prácticas y lecciones aprendidas
- Programas de capacitación y ejercicios de hermanamiento para funcionarios gubernamentales
- Asistencia a los países de acogida para trasladar las obligaciones legales internacionales a la legislación nacional
- Intercambio de información sobre los solicitantes de asilo, refugiados y migrantes
- Equipos multifuncionales de respuesta a emergencias formados por expertos procedentes de diversos Estados
- Identificación conjunta de perfiles y referencia, determinación de la condición de refugiado u otra tramitación de los Estados (o establecimiento de una Oficina de apoyo regional, por ejemplo, la Oficina Europea de Apoyo al Asilo<sup>46</sup>)
- Combinación de recursos para retornos conjuntos de las personas que se considere que no necesitan protección internacional
- Liderazgo y participación política y diplomática.

*¿Qué apoyo para la prestación de protección se pueden incluir? (“**población de acogida**”)*

En diversas etapas del “ciclo del desplazamiento” los Estados pueden compartir la responsabilidad de tramitar las solicitudes o brindar protección a los solicitantes de asilo y los refugiados:

- Compartiendo o transfiriendo la responsabilidad de la tramitación de los casos y la determinación de la condición de refugiado: los acuerdos para transferir la responsabilidad deben respetar las necesidades de protección internacional de las personas afectadas, así como principios básicos tales como la unidad familiar o las preocupaciones humanitarias
- Protección temporal o interina: los Estados ofrecen protección internacional a las personas con estas necesidades en su territorio durante un período definido de tiempo.
- Traslado humanitario o evacuación: el traslado voluntario de las personas necesitadas de protección internacional desde los países de primer asilo a otros Estados dispuestos a acogerles temporalmente por motivos humanitarios.

---

<sup>46</sup> Véase supra n [18]

- Reasentamiento: cuando sea adecuado, el reasentamiento puede constituir una herramienta eficaz para proporcionar protección a largo plazo si se utiliza estratégicamente como parte de un acuerdo de cooperación<sup>47</sup>. El concepto de la “reinstalación” se usa a veces para referirse al traslado de refugiados entre los Estados de destino y puede plantear diferentes consideraciones prácticas y legales
- Alternativas de migración: el uso de marcos migratorios puede crear oportunidades para los refugiados en terceros países o dentro de un país de acogida y puede ampliar el espacio de protección que de lo contrario estaría disponible para los refugiados a través de las soluciones duraderas tradicionales.

### **C. Papel para el ACNUR**

*¿Qué apoyo puede brindar el ACNUR a los Estados?*

- El ACNUR puede desempeñar un papel catalizador en la elaboración de acuerdos de cooperación. También puede promover las negociaciones y el diálogo constructivo, brindar liderazgo diplomático y fomentar la voluntad política.
- Aunque la responsabilidad de la tramitación de los casos de solicitantes de asilo y proporcionar protección y soluciones duraderas recae en los Estados, el ACNUR puede ayudar con determinados elementos prácticos como parte de los acuerdos de cooperación, por ejemplo, capacitación y fortalecimiento institucional, facilitar la búsqueda de soluciones duraderas y monitorear la repatriación voluntaria o el retorno.
- La participación del ACNUR alcanza un grado óptimo cuando se da en conjunto con las autoridades del Estado, otras organizaciones internacionales y la sociedad civil. En cambio, su participación no será apropiada donde se ponga en duda su imparcialidad o su mandato, o conduzca a que el ACNUR sea visto como favorecedor de uno u otro de los Estados involucrados en un acuerdo de cooperación. Tampoco es adecuado si se ve o se le atribuye que aliviana a los Estados de sus obligaciones legales internacionales, regionales o nacionales respecto de las personas que buscan protección internacional; éstas se mantienen incluso cuando el ACNUR u otros juegan un papel operativo directo en esas situaciones.

## **Conclusión**

35. La cooperación internacional es tanto un principio clave del régimen internacional de los refugiados, así como una necesidad práctica a fin de mejorar las respuestas a muchas situaciones de refugiados.
36. El presente documento ha analizado una amplia gama de acuerdos de cooperación. Los parámetros, lecciones aprendidas y elementos positivos que han sido identificados en este documento facilitarán la discusión sobre el papel de los acuerdos de cooperación y las maneras en que se pueden diseñar y mejorar. Es de esperar que las características de los acuerdos de cooperación identificadas en este

---

<sup>47</sup> Para la definición del uso estratégico del reasentamiento véase nota 21 supra.

documento, junto con las deliberaciones de la reunión de expertos en Amman, informarán sobre el desarrollo de un marco común para la cooperación internacional con el fin de compartir las cargas y las responsabilidades.

División de Protección Internacional (DIP, por sus siglas en inglés)  
Junio de 2011