

ANEXO

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

CONTENIDO

Introducción

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

INTRODUCCION

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

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

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

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

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

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

La matriz en el anexo I establece las metas que el Plan de Acción intenta alcanzar y contiene sugerencias de actividades que pueden ser realizadas bajo cada uno de los 10 componentes¹. El Plan de Acción es de naturaleza mundial y su puesta en práctica evidentemente tendrá que ser adaptada a los contextos regionales y nacionales específicos.

1. COOPERACIÓN ENTRE SOCIOS CLAVE

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

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

2. RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN Y ANÁLISIS

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

3. SISTEMAS DE INGRESOS SENSIBLES A LA PROTECCIÓN

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

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

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

¹ Anexo I: La lista de verificación del Plan de Acción de Diez Puntos. ACNUR está disponible en: <http://www.unhcr.org/en-us/50a4c2e89.pdf>.

4. MECANISMOS DE RECEPCIÓN

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

5. MECANISMOS PARA IDENTIFICAR PERFILES Y REFERIR CASOS²

Una vez que los nuevos ingresos han sido registrados y se les ha proporcionado documentación temporal, una determinación inicial tendrá que realizarse respecto de quiénes son, por qué han dejado su propio país y cuál era su destino inicial. La asesoría brinda una oportunidad para establecer si ellos desean solicitar asilo y para identificar otras opciones disponibles, incluyendo el retorno, la regularización y la migración regular. Este mecanismo no constituiría una determinación de la condición de refugiado. Más bien su fin es brindar una buena indicación de las motivaciones para salir del país y para garantizar que la situación de la persona sea manejada con la respuesta más apropiada. El anexo II de esta nota proporciona una representación esquemática de cómo puede funcionar un mecanismo para identificar los perfiles y referir casos³.

6. PROCESOS Y PROCEDIMIENTOS DIFERENCIADOS

Respecto de las solicitudes de asilo, aquellas que parecen ser relativamente sencillas (porque son fundadas o manifiestamente infundadas) pueden ser evaluadas en un procedimiento expedito. Otras solicitudes más complejas normalmente requerirán una evaluación más detallada. Procesos diferentes fuera de los mecanismos de asilo deben responder a la situación de las personas con necesidades específicas, que no están relacionadas con refugiados, incluyendo víctimas de trata que no necesitan protección internacional, así como personas que buscan migrar (véase el capítulo 9 más abajo).

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

7. SOLUCIONES PARA LOS REFUGIADOS

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

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

² Nota del editor: la compilación del Plan en acción de 10 puntos actualizado (2016) utiliza la frase “identificación y referencia” (*screening and referral*) en lugar de “elaboración de perfiles y referencia” (*profiling and referral*). Una razón para esto es que el término “perfil” se usa a menudo para referirse a metodologías de recopilación de datos destinadas a identificar tendencias y patrones, o a procedimientos de aplicación de la ley dirigidos a individuos o grupos sobre la base de características personales

³ Anexo II: Representación esquemática de un mecanismo de elaboración de perfiles y referencias en el contexto del tratamiento de movimientos migratorios mixtos disponible en <http://www.unhcr.org/474acdc42.html>

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

8. RESPONDIENDO A LOS MOVIMIENTOS SECUNDARIOS⁴

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

9. ARREGLOS PARA EL RETORNO DE PERSONAS QUE NO SON REFUGIADOS Y OPCIONES MIGRATORIAS ALTERNAS

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

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

10. ESTRATEGIA DE INFORMACIÓN

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

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

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

ACNUR Enero, 2007.

⁴ Nota del editor: La compilación Plan de acción en acción de 10 puntos (2016) utiliza el término “onward movement” en lugar de “movimiento secundario”. Esto es, en parte, para reflejar el hecho de que tales movimientos a través de los países sucesivos pueden estar impulsados por una gama de factores complejos, y con frecuencia implican etapas terciarias o múltiples.