

CAPÍTULO 1

EL ÉXODO GLOBAL

El desplazamiento humano forzado no cesa de crecer en los cinco continentes. Según los datos más recientes del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), aún provisionales al cierre de este informe, en junio de 2018 existían 70,4 millones de personas desplazadas de manera forzada. La realidad más dramática es la de Siria, con casi 6,5 millones de personas refugiadas y 6,2 millones de personas desplazadas dentro de las fronteras de un país devastado por una guerra civil que ya dura ocho años. La crisis política y social en Venezuela también ha acentuado el éxodo en el último año, con decenas de miles de solicitudes de asilo formalizadas en países como Estados Unidos, España o Perú, al igual que la prolongación de los conflictos y la violencia en Sudán del Sur, Afganistán o República Democrática del Congo. La aprobación en diciembre de 2018 de los Pactos mundiales sobre migración y refugio de Naciones Unidas trazan un marco global para lograr el respeto a los derechos y la dignidad de una población total que supera ampliamente los 200 millones de personas.

1.1. LAS PERSONAS DESPLAZADAS DE MANERA FORZADA EN EL MUNDO.

A lo largo de 2017, cerca de tres millones de personas se vieron obligadas a abandonar sus hogares, uniéndose a un éxodo global que en diciembre de aquel año sumaba ya los 68,5 millones de personas refugiadas, desplazadas internamente

y solicitantes de asilo, según los datos oficiales de ACNUR¹. Los datos del primer semestre de 2018 (aún provisionales) de este organismo elevan hasta los 70,4 millones el número de personas desplazadas forzosamente, un aumento de casi dos millones en apenas seis meses².

En las postrimerías de 2017, el número de personas refugiadas en el mundo había aumentado hasta los 25,4 millones de personas, mientras que había 3,1 millones de personas que eran solicitantes de asilo. Asimismo, 40 millones de personas permanecían desplazadas forzosamente dentro de las fronteras de su país.

A fines de 2017, más de la mitad de las personas refugiadas procedían solo de cinco países: Siria (6,3 millones), que registró un incremento notable respecto al año anterior y que en el primer semestre de 2018 continuó siendo el principal país de origen³; Afganistán (2,6 millones), con un ligero incremento en relación a 2016; Sudán del Sur (2,4 millones) y Myanmar (1,2 millones), que registraron un notable incremento; y Somalia (986.400), con un ligero descenso. Y, por cuarto año consecutivo, Turquía fue el país que albergaba más personas refugiadas, 3,5 millones, seguida de Pakistán y Uganda (1,4 millones en ambos casos). Entre los ocho países que más acogían, solo había uno europeo, Alemania, donde viven 970.400, y entre los que más personas refugiadas albergaban en relación con su población autóctona destacaban Líbano (principalmente procedentes de Siria), Jordania y Turquía.

Los países más empobrecidos asumieron un año más una responsabilidad desproporcionada en la recepción de personas refugiadas, el 85% del total, lo que supone un incremento respecto a 2016 (84%).

En cuanto al desplazamiento interno, Colombia siguió siendo en 2017 el país que registró las mayores cifras (7,7 millones de personas), con un aumento del 4% con respecto a 2016 (7,4 millones de personas). Entre enero y junio de 2018, a pesar del acuerdo de paz, 31.900 personas tuvieron que trasladarse de manera forzada a otros puntos de su geografía. Siria fue el segundo país (6,2 millones), con un ligero descenso respecto al año anterior (6,3 millones). El tercero fue República Democrática del Congo (4,4 millones), donde se ha producido un notable aumento en los últimos años.

1 ACNUR: Tendencias globales. Desplazamiento forzado en 2017: Forzados a huir. Disponible en línea: <https://www.acnur.org/es-es/stats/globaltrends/5b2956a04/tendencias-globales-desplazamiento-forzado-en-2017.html>

2 ACNUR: Mid year trends 2018. Disponible en línea: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html>

3 Según los datos de ACNUR del primer semestre de 2018, Siria continuó siendo el primer país de origen de personas refugiadas, con un aumento de 180.330 entre enero y junio del año pasado.



UNA REFUGIADA VENEZOLANA CAMINA POR EL PASILLO DE LA CASA DE UNA MUJER COLOMBIANA DESPLAZADA QUE LA HOSPEDA JUNTO CON OTRAS CINCO FAMILIAS VENEZOLANAS EN LA COMUNIDAD DE LAS DELICIAS, EN CÚCUTA.
© ACNUR/FABIO CUTTICA.

Por otra parte, ACNUR calculó que unos 4,2 millones de personas desplazadas internamente regresaron a lo largo de 2017 a sus zonas de origen y 667.400 personas refugiadas retornaron a sus países.

Otro dato significativo es que a fines de 2017 el 52% de las personas refugiadas eran niñas y niños, un porcentaje que ha aumentado diez puntos desde 2009. Una parte de estos menores de 18 años se desplaza sin la compañía de sus familias: en 2017, 45.500 niños y niñas no acompañados o separados de sus familiares solicitaron asilo de manera individual en 67 países diferentes. Estos niños y niñas sufren a menudo situaciones graves de violencia y abusos a lo largo de su trayecto migratorio.

Los países donde se formalizaron un mayor número de nuevas solicitudes de protección internacional en 2017 fueron Estados Unidos, Alemania, Italia y Turquía. Durante el primer semestre de 2018, Estados Unidos siguió siendo el principal país, seguido de Perú, Alemania, Francia y Turquía. La mayoría de las solicitudes presentadas en Estados Unidos fueron de personas originarias de México, naciones centroamericanas y Venezuela. La crisis que vive este país caribeño ha disparado las solicitudes de protección internacional registradas también en otros países, como Perú, con más de 85.000 en el primer semestre de 2018, o España, tal y como se examina en el capítulo 3. En el primer semestre de 2018, Venezuela fue el país de origen de un mayor número de nuevas solicitudes de asilo, más de 150.000, casi cuatro veces más que en el mismo periodo de 2017. La seguían Afganistán, Siria, Irak, Eritrea, República Democrática del Congo y El Salvador.

ACNUR también pone de manifiesto la enorme cantidad de solicitudes de protección internacional pendientes de resolución durante el primer semestre de 2018: 657.200 en Estados Unidos, casi 400.000 en Alemania, 301.900 en Turquía o más de 122.000 en Perú. En el caso de España, como se explica en el capítulo 3, a fines de 2018, 78.200 expedientes seguían pendientes de resolución, una cifra que en febrero de 2019 ascendía ya a 93.140 (37.110 de ellas de personas originarias de Venezuela).

Como se ha indicado, Siria, Afganistán y Sudán del Sur eran a finales de 2017 los países de origen de un mayor número de personas refugiadas en el planeta. La cronificación de los conflictos que desde hace años (décadas en el caso de Afganistán) desangran estos países, en los que la injerencia extranjera tiene un papel determinante, la pugna por los recursos naturales y las materias primas, el impacto del narcotráfico y los beneficios que reporta a algunos grupos armados, así como la inestabilidad política, sumado a las debilidades del sistema político e institucional,

trazan un presente y auguran un futuro inmediato realmente sombrío para su población y constituyen, en definitiva, una inexorable invitación al exilio.

SIRIA

A lo largo de 2018, el conflicto sirio continuó, aunque el grado de violencia disminuyó respecto a los años anteriores. Cerca de 20.000 personas, 6.500 de ellas civiles, perdieron la vida según el Observatorio Sirio de Derechos Humanos⁴. Aunque se trata del menor número de víctimas mortales en términos generales desde el inicio de las hostilidades, los niños y niñas continúan acusando especialmente el conflicto. Si 2017 supuso, según UNICEF, la mayor cifra anual de menores fallecidos (910) desde que comenzó el conflicto⁵, en 2018 se volvió a superar la cifra, con más de 1.100 niños y niñas fallecidos⁶.

A mediados de 2018, había 6,5 millones de personas refugiadas sirias⁷ en más de un centenar de países, pero principalmente asentadas en Turquía, Líbano, Jordania, Egipto e Irak; más de un millón son niñas y niños sirios nacidos como refugiados. Además, cerca de siete millones de personas han tenido que desplazarse dentro de sus fronteras nacionales; después de Colombia, es el país con un mayor número de desplazamiento interno.

Países como Líbano y Rusia⁸ han llamado al retorno de las personas refugiadas sirias⁹, mientras el Gobierno de Damasco ha aprobado medidas para facilitarlo y promover la reconstrucción del país, aunque persisten las violaciones de derechos humanos, lo que genera una situación de incertidumbre que impide el regreso con garantías¹⁰. La falta de acceso a la educación, el matrimonio precoz o el trabajo infantil siguen siendo obstáculos insalvables para que muchas familias refugiadas vuelvan.

4 Fuente: <http://www.syriahr.com/en/?p=111231>

5 Fuente: <https://www.unicef.org/argentina/comunicados-prensa/7-a%C3%B1os-de-guerra-en-siria-2017-fue-el-a%C3%B1o-en-el-que-mataron-m%C3%A1s-ni%C3%B1os-desde-que>

6 Fuente: <https://www.unicef.es/causas/emergencias/conflicto-en-siria#conflicto>

7 Fuente: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html>

8 En agosto de 2018, Rusia anunció un plan de ayuda a Líbano para promover el retorno de personas refugiadas sirias, pero la Unión Europea lo desaprueba y cuestiona la posición rusa.

9 Fuente: <https://www.europapress.es/internacional/noticia-rusia-libano-creen-dan-condiciones-regreso-refugiados-siria-2018-0820150808.html>

10 Fuente: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/8/5b9002de4/nuestra-principal-prioridad-en-siria-sigue-siendo-la-ayuda-humanitaria.html>





NIÑOS JUEGAN ENTRE LAS RUINAS DE SU VIVIENDA EN KOBANE (SIRIA), CIUDAD QUE FUE OCUPADA POR EL ESTADO ISLÁMICO EN 2015, FORZANDO A MILES DE PERSONAS A EXILIARSE EN TURQUÍA. TRAS LA RECUPERACIÓN DE LA CIUDAD POR LAS UPP KURDAS, SUS HABITANTES SE ENCONTRARON CON EL 80% EN RUINAS. © PABLO TOSCO.





UNA FAMILIA VUELVE AL BARRIO DEL YARMOUK, EN LA CAPITAL DE SIRIA, DAMASCO, EN BUSCA DE PERTENENCIAS EN LO QUE ANTES HABÍAN SIDO SUS CASAS. © GUILLEM TRIUS.

ACNUR ha insistido en la idea de que los retornos se lleven a cabo respetando los estándares del Derecho Internacional, esto es, que sean voluntarios y mantengan condiciones de seguridad, dignidad y sostenibilidad¹¹. Alemania, por ejemplo, decidió confirmar la moratoria para la deportación de personas migrantes de Siria ante la evidencia de que sigue sin ser un país seguro y la certeza de que, en algunas ciudades, como Alepo, se han utilizado armas químicas. Por su parte, el Director General de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), Antonio Vitorino, ha advertido recientemente de que actualmente hay más personas nuevamente desplazadas de manera forzosa que personas migrantes retornando¹².

En cuanto a la respuesta de la comunidad internacional, cabe señalar que las conversaciones de Ginebra (Suiza)¹³ entre las partes, el Gobierno sirio y la oposición –auspiciadas por Naciones Unidas–, han llegado a un punto muerto a pesar de los positivos augurios iniciales. En cambio, el “proceso de Astaná” iniciado a finales de 2016, liderado por Rusia, Irán y Turquía, ha logrado ciertos avances e incluso el respaldo de Estados Unidos.

La situación en Siria conserva los perfiles de una inmensa tragedia. A finales de agosto de 2018, decenas de miles de personas estaban registradas como desaparecidas de forma forzosa y la ayuda humanitaria sigue siendo insuficiente para atender la situación catastrófica de una parte considerable de la población¹⁴.

AFGANISTÁN

La coyuntura internacional desfavorable a la acogida de las personas refugiadas no es óbice para que, año tras año, miles de personas originarias de Afganistán sigan partiendo al exilio a pesar de que la última guerra que ha sufrido (2001-2014) terminó oficialmente hace ya un lustro. Desde hace décadas, este país figura en los primeros puestos de todas las relaciones de origen de personas

11 Nota informativa de ACNUR, de 20 de julio de 2018. Fuente: https://www.unhcr.org/news/briefing/2018/7/5b51a4f34/unhcr-appeals-safe-passage-civilians-southern-syria-says-international.html?utm_source=ECRE+Newsletters&utm_campaign=c4a7390090-EMAIL_CAMPAIGN_2018_07_20_10_21&utm_medium=email&utm_term=0_3ec9497afd-c4a7390090-422318537

12 Conferencia de Bruselas, de 24 de marzo de 2019. Fuente: <https://weblog.iom.int/director-generals-remarks-syria-brussels-conference-march-14-2019-prepared-delivery>

13 Estas conversaciones tuvieron lugar a finales de junio de 2012 y concluyeron con la adopción de un Comunicado el 30 de junio del mismo año, que fue ratificado posteriormente por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en su Resolución 2118, de 27 de septiembre de 2013. <https://www2.memri.org/espanol/la-resolucion-2254-del-consejo-de-seguridad-de-la-onu-referente-a-siria-la-comunidad-internacional-suaviza-su-postura-sobre-el-regimen-de-assad/9830> http://www.ieee.es/Galerias/fichero/OtrasPublicaciones/Internacional/NNUU_Resolucion_2118_x2013x_Siria_Espanol.pdf

14 Fuente: <https://www.acnur.org/noticias/noticia/2018/8/5b9002de4/nuestra-principal-prioridad-en-siria-sigue-siendo-la-ayuda-humanitaria.html>

refugiadas. Los datos globales de ACNUR, ya citados, así lo reflejan; también la existencia de un Ministerio para los Refugiados y el Retorno.

La Misión de Naciones Unidas para Afganistán (UNAMA por sus siglas en inglés) elabora informes semestrales sobre la situación en el país. En el de julio de 2018, constató la continuidad de la violencia, que alcanzaba cifras incluso superiores a las que se producían durante la guerra. Entre enero y junio del año pasado, 1.692 civiles murieron (de ellos, más de 300 eran niñas y niños) y más de 3.400 personas resultaron heridas en diversos ataques¹⁵. La situación de inseguridad y violencia persiste, aunque los países con mayor población afgana refugiada lo ignoran, pues, como hace Pakistán (donde al menos viven cerca de un millón y medio de personas refugiadas afganas y centenares de miles en situación irregular), estimulan el retorno o recurren a las deportaciones. Casi 300.000 personas refugiadas retornaron a Afganistán desde Irán en 2018, 12.000 han sido retornadas o deportadas desde Pakistán y 8.000 desde Turquía¹⁶.

Al margen de los conflictos derivados de la situación política y del retorno forzado, la insurgencia y la ocupación por parte de grupos armados de una parte del territorio, así como el incremento de la venta en el comercio internacional de la heroína y los opiáceos (es el principal productor mundial de opio) generan un escenario de inestabilidad. Un informe de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) de 2011 señalaba que “los grupos de delincuencia organizada transnacional fueron los principales beneficiarios de este comercio”, que es “extremadamente lucrativo”¹⁷. En octubre de 2016, la misma oficina de la ONU y el denominado *Ministry of Counter Narcotics* de Afganistán cifraron en unas 200.000 hectáreas la extensión de tierras dedicadas a este cultivo¹⁸ y en 2018 el Informe Mundial sobre Drogas estimó que se habrían superado las 315.000¹⁹. Si se considera que los grupos de delincuencia organizada y las milicias son los principales beneficiarios del negocio y que las hectáreas cultivadas no cesan de aumentar, en los próximos años la violencia y la inseguridad se agravarán y, por tanto, crecerán los desplazamientos forzados dentro y fuera de las fronteras afganas.

15 Fuente: https://unama.unmissions.org/sites/default/files/unama_poc_midyear_update_2018_15_july_english.pdf

16 Fuente: <https://www.ecre.org/return-continues-to-afghanistan-in-crisis/>

17 Fuente: https://www.unodc.org/documents/data-and-analysis/Studies/Afghan_Opiate_Trade_Report_2011_spanish.pdf

18 Fuente: <https://www.unodc.org/documents/press/releases/AfghanistanOpiumSurvey2016.pdf>

19 Fuente: https://www.unodc.org/wdr2018/prelaunch/WDR18_ExSum_Spanish.pdf





IMAGEN DE DASHT-E TARAKHIL, UN ASENTAMIENTO INFORMAL EN LAS AFUERAS DE KABUL (AFGANISTÁN), EN SU MAYORÍA POBLADO POR PERSONAS REFUGIADAS QUE HAN RETORNADO DE PAKISTÁN. © ACNUR/JIM HUYLEBROEK.

SUDÁN DEL SUR

Las peculiaridades del proceso de independencia de Sudán, después de una larga guerra civil que costó casi dos millones de vidas humanas, marcaron el nacimiento de Sudán del Sur como Estado independiente. Desde luego, su historia no empezó a escribirse en el caluroso mes de julio de 2011, cuando sus calles estallaron de júbilo y la comunidad internacional dio la bienvenida al nuevo Estado. Sí fue, probablemente, el momento de mayor atención a un país que posteriormente ha caído en el olvido, que desde 2013 sufre una nueva guerra y que presenta una realidad lacerante de reclutamiento de niños soldado²⁰ (unos 9.000 según Unicef²¹), vulneraciones de los derechos fundamentales y utilización de la mujer como arma de guerra (las violaciones y las agresiones son situaciones masivas y cotidianas).

En la actualidad, más de un millón de niños y niñas de Sudán del Sur sufren desnutrición aguda y solo tres de cada diez pueden acudir a la escuela, según Unicef. Más de cuatro millones de personas han huido de sus hogares a consecuencia de la violencia extrema: 1,8 millones son desplazados internos y 2,2 millones han partido al exilio, principalmente en los países vecinos²². Esto supone un incremento de casi un millón de personas refugiadas en un periodo de dos años.

En septiembre de 2018, se suscribieron unos acuerdos de paz que resultaron ser papel mojado, pero al menos incluyeron una cita histórica en la que representantes de las personas refugiadas expusieron su situación ante las partes en Jartum e hicieron un llamamiento a la paz. Sin embargo, el conflicto no ha cesado y persiste la huida de personas refugiadas a República Democrática del Congo, Sudán, Etiopía, Kenia y sobre todo Uganda, con la que Sudán del Sur tiene una estrecha relación histórica y que, de alguna forma, auspició su independencia. En su dramática situación también influye de manera determinante la explotación de sus recursos petrolíferos²³.

20 Este país africano no es una excepción, puesto que la ONG Child Soldiers International calcula que entre 2012 y 2017 se duplicó el uso de niños como soldados en diferentes guerras, con al menos 30.000 reclutamientos verificados a escala global. <https://www.child-soldiers.org/where-are-there-child-soldiers>

21 Fuente: <https://www.unicef.es/blog/sudan-del-sur-la-dura-realidad-de-los-ninos-soldado>

22 Fuente: <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/5c52ea084/mid-year-trends-2018.html>

23 Así lo subraya el informe *Fueling atrocities. Oil and war in South Sudan*, de marzo de 2018. https://cdn.thesentry.org/wp-content/uploads/2018/03/FuelingAtrocities_Sentry_March2018_final.pdf

1.2. LOS PACTOS MUNDIALES SOBRE MIGRACIÓN Y REFUGIO DE NACIONES UNIDAS.

El debate en torno a la dimensión de los desplazamientos de población y su proyección en el futuro no es nuevo. Ya en 2003 la OIM auguró que en 2050 las personas migrantes alcanzarían los 230 millones de personas, una cifra sobrepasada en la actualidad, puesto que la OIM estima en 258 millones las personas que en 2018 podían considerarse migrantes, entre las que había cerca de 36 millones de niños y niñas²⁴. La propia Organización señala que en la actualidad una de cada treinta personas es migrante y las proyecciones para 2050 calculan que habrá unos 405 millones²⁵. Muchas de ellas mueren en el trayecto migratorio: en 2018, fallecieron en el mundo 4.736 personas migrantes y de casi la mitad de ellas, 2.207, se desconocía su origen²⁶.

Cada día que pasa sin que los Estados aborden los retos que plantean las migraciones globales con corresponsabilidad es un día más de incertidumbre, inseguridad, riesgo de violación de derechos fundamentales y peligro de muerte para las personas que migran. Un paso importante en esta dirección han sido los Pactos mundiales sobre migraciones y refugio aprobados por la Asamblea General de la ONU a finales de 2018. Sus precedentes se remontan a septiembre de 2016, cuando la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes²⁷, una novedosa declaración política con la que se pretendió mejorar la respuesta de la comunidad internacional ante los masivos desplazamientos de personas migrantes y refugiadas.

EL PACTO MUNDIAL PARA LA MIGRACIÓN SEGURA, ORDENADA Y REGULAR

En la conferencia intergubernamental celebrada los días 10 y 11 de diciembre de 2018 en Marrakech la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el *Pacto Mundial para la Migración Segura, Ordenada y Regular*. Estados Unidos, Israel, Australia, Chile, Hungría, Austria, Polonia, República Checa, Eslovaquia y Bulgaria no suscribieron un documento avalado por 160 Estados.

24 Fuente: https://publications.iom.int/system/files/pdf/global_migration_indicators_2018.pdf

25 Fuente: https://publications.iom.int/system/files/pdf/wmr_2018_sp.pdf

26 Fuente: <https://missingmigrants.iom.int/>

27 Fuente: <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>

El hecho de que no todos los Estados lo hayan suscrito supone una debilidad en términos de voluntad política y de cooperación global para abordar el actual contexto migratorio. Por otro lado, se trata de un texto no vinculante, pero representa un buen punto de partida para definir un marco mínimo de cooperación multilateral, responsabilidad compartida y solidaridad entre los firmantes. En este sentido, es imprescindible que los ya adheridos pongan en marcha políticas migratorias coherentes con los acuerdos alcanzados, lo que implica un compromiso firme con el respeto de los derechos de las personas migrantes, con independencia de su situación administrativa.

El Pacto se estructura en veintitrés objetivos que giran en torno al fomento de las vías regulares de migración, el refuerzo de la lucha contra el tráfico y la trata de personas, la garantía en el acceso a servicios sociales básicos, la promoción del desarrollo sostenible, el uso limitado de la detención como último recurso y la garantía de un retorno seguro, entre otros aspectos.

Plantea, además, retos ante otras realidades que afectan al planeta, muy especialmente, el cambio climático y los desafíos ambientales, fenómenos que auguran que la cifra global de personas migrantes previsiblemente aumentará de forma notable en los próximos años y décadas, situando a miles de personas en situación de vulnerabilidad y exigiendo esfuerzos mayores y mejor coordinados para garantizar su protección y asistencia efectiva. En este sentido, las intenciones recogidas en el Pacto aluden al objetivo de minimizar los factores negativos y estructurales que obligan a las poblaciones a abandonar sus países de origen, así como a los casos específicos de desastres naturales, efectos adversos del cambio climático y a la degradación medioambiental.

Sin embargo, es una oportunidad perdida que el Pacto mundial sobre migraciones, a pesar de reconocer la existencia de “movimientos migratorios” causados por los desastres naturales, los efectos adversos del cambio climático y la degradación medioambiental e instar a los firmantes a minimizar los factores estructurales de dichos movimientos migratorios, eluda la obligación de conceder un estatuto legal de migrantes a las personas afectadas (*migrant legal status*). Solo prevé la asistencia humanitaria para atender la situación de vulnerabilidad de las personas afectadas por desastres naturales progresivos y desastres repentinos, a nivel subregional y regional.

Para el Gobierno español, el compromiso adquirido a través del Pacto implica diversos retos, como garantizar la protección de todas las personas migrantes que llegan, prestando una atención especial a aquellas que se encuentran en una situa-

ción de mayor vulnerabilidad, implementar el Pacto en coherencia con la Agenda sobre desarrollo sostenible y con la Agenda sobre cambio climático, reconocer el papel y la participación de la sociedad civil en su aplicación, poner en marcha políticas que favorezcan la convivencia y poner fin a las devoluciones ilegales en las fronteras y a la detención sistemática en los Centros de Internamiento de Extranjeros (CIE).

EL PACTO MUNDIAL SOBRE LOS REFUGIADOS

El 17 de diciembre, dos días antes de la ratificación formal del Pacto mundial sobre migraciones, 181 Estados miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobaron el *Pacto Mundial sobre los Refugiados*²⁸. Estados Unidos y Hungría se opusieron al mismo, mientras que República Dominicana, Eritrea y Libia se abstuvieron. El Pacto, aunque no es vinculante, pretende ofrecer una “respuesta predecible, compartida y equitativa” a las situaciones de desplazamiento forzado y se articula principalmente a través del llamado “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados” (en inglés “Comprehensive Refugee Response Framework”). Prevé la celebración de un foro como mecanismo de seguimiento cada cuatro años.

Tiene cuatro objetivos principales: disminuir la presión que soportan algunos Estados de acogida, fortalecer la resiliencia de las personas refugiadas, aumentar el reasentamiento y otras formas de acceso de las personas refugiadas a los llamados “terceros países” y apoyar a los de origen en relación con el “retorno seguro”. Aboga también por una mayor financiación por parte de donantes, gobiernos y sector privado para cumplir sus objetivos, bajo un enfoque de responsabilidad compartida y orientado al desarrollo a largo plazo más que a las respuestas humanitarias cortoplacistas. Este enfoque de múltiples actores involucrados es uno de los principales valores añadidos; asuntos fundamentales como la reunificación familiar o los visados humanitarios también están contemplados.

La adopción del Pacto tiene el potencial necesario para proveer una mejor respuesta y protección para las personas refugiadas en las comunidades de acogida, pero ello dependerá de la apropiación, corresponsabilidad y rendición de cuentas que asuman los Estados. Una de las principales críticas se refiere al hecho de que sus medidas para fomentar el reparto equitativo de responsabilidad entre los Estados, tales como la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo o la inversión privada, son insuficientes para revertir la innegable asimetría en la responsabilidad asumida por los Estados empobrecidos en relación a los enriquecidos.

²⁸ Véase: <https://undocs.org/es/A/73/12> (PARTII)

Los Estados empobrecidos acogen actualmente el mayor número de personas refugiadas en el mundo, el 85%. El principio de distribución de la responsabilidad es fundamental para aliviar a los Estados de acogida que mayor número de personas refugiadas reciben y, por tanto, para beneficiar a las mismas. Sin embargo, las medidas previstas en el Pacto son insuficientes. Así, por ejemplo, se dispone que será en el marco del Foro Mundial sobre Refugiados (el primero de los cuales se celebrará en 2019) donde los Estados y las demás partes interesadas examinarán “las oportunidades, retos y formas de mejora de la distribución de la carga y de la responsabilidad”. Estos mecanismos deberían haber quedado especificados previamente de forma mucho más clara, puesto que son el elemento central del que depende transversalmente el cumplimiento satisfactorio de sus objetivos a escala global. Otras críticas se centran en los aspectos no incorporados o escasamente recogidos, tales como los desplazados internos, los desplazados climáticos y la protección especial para mujeres y niños y niñas.

En definitiva, más allá de las buenas intenciones, su éxito dependerá de su implementación con indicadores concretos de seguimiento del cumplimiento de cada uno de sus cuatro objetivos principales y el mantenimiento de forma constante de una evaluación pública y transparente de los avances que progresivamente se vayan alcanzando. Para ello, todos los Estados concernidos deben hacer uso de los distintos mecanismos de acción multilateral y participar activamente en los diferentes espacios de cooperación e intercambio de buenas prácticas contemplados, dentro de la lógica general de distribución de la responsabilidad mencionada y reconociendo el papel de la sociedad civil a lo largo de los procesos de implementación, seguimiento y evaluación del Pacto. Entre estos se encuentran las sucesivas reuniones de funcionarios de alto nivel que se celebrarán de manera periódica a partir de 2021 en coordinación con el Diálogo del Alto Comisionado sobre Problemas de Protección, el llamado “grupo de apoyo a la capacidad de asilo”, que podrá establecerse a petición de cualquier Estado interesado, o las “plataformas de apoyo” que eventualmente sean convocadas, en este caso, por Estados de la región euromediterránea. La primera cita de seguimiento y evaluación tendrá lugar con ocasión del Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en 2019.