



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN



EL ACNUR PRESENTA EL BORRADOR DEL PACTO MUNDIAL SOBRE REFUGIADOS: ELEMENTOS DESTACADOS DEL PROCESO DE LA NEGOCIACIÓN

1° DE MARZO DE 2018

NOTA INFORMATIVA



Imagen: UNHCR/Tony Karumba

El 31 de enero de 2018, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) presentó el “borrador cero” del Pacto Mundial sobre Refugiados, de conformidad con los compromisos suscritos por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al adoptar la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en septiembre de 2016. En un momento en el que el desplazamiento forzado a nivel mundial alcanza niveles sin precedentes, una significativa proporción de los refugiados en el mundo son acogidos por países en desarrollo y un alto número de ellos se encuentra en situaciones prolongadas de refugio, el pacto se inspira en el reconocimiento de que la protección de esta población y la asistencia a los países que los reciben es una responsabilidad compartida, así como en la necesidad de encontrar soluciones duraderas que permitan poner fin al ciclo de desplazamiento de estas personas de una manera sostenible. En este sentido, el objetivo de la presente Nota Informativa consiste en plantear los aspectos más destacados del proceso de negociación del instrumento que habrá de aprobarse a finales del año en curso.

UNHCR presents the Global Compact on Refugees draft: major issues of the negotiation process

On January 31st, 2018, the United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR) presented the “zero draft” of the Global Compact on Refugees, in accordance with the commitments subscribed by the United Nations (UN) Member States when they adopted the New York Declaration for Refugees and Migrants in September 2016. At a time when forced displacement has reached unprecedented levels worldwide, a significant proportion of refugees are hosted by developing countries and a high number of them face protracted refugee situations, the compact finds its inspiration on the recognition that refugee protection and assistance to host countries is a shared responsibility, as well as in the urgent need to find durable solutions and bring an end to their displacement. On this context, the purpose of this note is to present the principal elements surrounding the negotiation process of the instrument that will be adopted by late 2018.

Introducción

El 31 de enero de 2018, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) presentó el “borrador cero” del Pacto Mundial sobre Refugiados, de conformidad con los compromisos suscritos por los Estados Miembros de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) al adoptar la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes en septiembre de 2016. A partir de la adopción de esta declaración, cabe recordar, la comunidad internacional se embarcó en dos procesos separados, si bien paralelos, para la elaboración, negociación y eventual adopción de dos pactos mundiales que buscan atender los grandes desplazamientos de personas que vemos hoy en día.¹

En este contexto, el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular tiene como propósito plantear un marco integral de principios para abordar los aspectos humanitarios, de desarrollo y de derechos humanos de la migración internacional.² El Pacto Mundial sobre Refugiados, por su parte, tiene como premisa fundamental la importancia de apoyar a los países de acogida de refugiados, que son -en su vasta mayoría- países en desarrollo, mediante una distribución más equitativa de la carga y la responsabilidad en términos de protección y asistencia.

El objetivo de la presente Nota Informativa consiste, entonces, en presentar los aspectos más relevantes del proceso de negociación del pacto mundial en materia de refugiados. Para ello se examinan, en primer lugar, las actividades contempladas en la hoja de ruta que presentó el ACNUR con el fin de reunir los insumos necesarios para la redacción del mismo. Posteriormente, se plantean algunos de los principales elementos que conforman el “borrador cero” y, más adelante, se incorporan reacciones iniciales de especialistas en la materia respecto al contenido de dicho documento para después comentar brevemente sobre los siguientes pasos en el proceso de negociación.

La hoja de ruta del ACNUR

En la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, los Estados Miembros de la ONU manifestaron su convencimiento ante la necesidad de desarrollar una respuesta integral ante grandes flujos de refugiados. La preparación y puesta en marcha de la misma, afirma el texto de la declaración, correspondería a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas por los Refugiados, en coordinación con países pertinentes y con la participación de entidades competentes de la Organización.³ Esta respuesta, continúa, debería incorporar “la participación de múltiples interesados” e incluir, en este sentido, a actores como autoridades nacionales y locales,

¹ Para mayor información, véase: Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques (CEIGB), *ONU celebra Reunión de Alto Nivel sobre grandes desplazamientos de refugiados y migrantes: principales elementos en torno al encuentro y panorama actual del desplazamiento a nivel mundial*, Nota de Coyuntura, Senado de la República, 19 de septiembre de 2016. Consultado el 28 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2cwsN9J>.

² Para conocer más sobre el proceso de negociación de este pacto, véase: CEIGB, *Hacia la aprobación del Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular en 2018: aspectos destacados de la reunión preparatoria celebrada en Puerto Vallarta*, Nota de Coyuntura, Senado de la República, 12 de diciembre de 2017. Consultado el 28 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2FNHdCn>.

³ Asamblea General de las Naciones Unidas, *Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes*, A/RES/71/1 (19 de septiembre de 2016), Nueva York, 3 de octubre de 2016, p. 14, párr. 69. Consultado el 21 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2GNu6AH>.

organizaciones internacionales, instituciones financieras internacionales, organizaciones de la sociedad civil, el sector privado, los medios de comunicación y los refugiados.⁴ En este sentido, el anexo I de la Declaración de Nueva York incluye un Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por sus siglas en inglés) que tiene cuatro objetivos generales, a saber:

1. Aliviar la presión sobre los países que reciben y acogen a refugiados;
2. Desarrollar la autosuficiencia de los refugiados;
3. Ampliar el acceso al reasentamiento en terceros países y otras vías complementarias, y
4. Fomentar condiciones que permitan a los refugiados regresar voluntariamente a sus países de origen.⁵

De esta manera, el pacto desarrollado bajo el liderazgo de la Oficina del Alto Comisionado contendrá dos componentes esenciales: i) el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados y ii) un Programa de Acción para incorporar las medidas que actores involucrados tendrán que adoptar para asegurar su implementación en situaciones específicas.⁶ Con ello en mente, el ACNUR presentó en mayo de 2017 la hoja de ruta que habría de seguir para la elaboración del Pacto Mundial.⁷ Las tres principales actividades contempladas como parte del proceso preparatorio del instrumento incluyeron: la aplicación del CRRF, la celebración de discusiones temáticas informales, y un balance general de lecciones aprendidas y buenas prácticas identificadas. De acuerdo con el propio ACNUR, se procuró incluir en el proceso a múltiples actores interesados de conformidad con el enfoque planteado en la Declaración de Nueva York.

Las cinco discusiones temáticas tuvieron lugar durante la segunda mitad de 2017 en Ginebra, Suiza (ver tabla 1), y abordaron asuntos generales como la distribución de la carga entre países y las medidas que deben adoptarse ante grandes flujos de refugiados, así como la satisfacción de necesidades en las comunidades de acogida y el apoyo a las mismas, entre otros. De manera específica, algunos de los puntos discutidos en las sesiones incluyeron la importancia de incluir a los refugiados en los sistemas nacionales de provisión de servicios básicos en lugar de establecer mecanismos paralelos y del reasentamiento como componente esencial de mecanismos para compartir la responsabilidad, así como el papel que juegan vías complementarias –como la evacuación humanitaria, los marcos de movilidad laboral, la reunificación familiar y los patrocinios privados- para proveer protección a los refugiados y el apoyo a comunidades de acogida que ofrecen soluciones locales para esta población.⁸

⁴ *Ídem*.

⁵ UNHCR, *New York Declaration Quick Guide*, Ginebra, enero de 2018. Consultado el 22 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2o5edO7>.

⁶ UNHCR, *Towards a global compact on refugees*, s.l, s.f. Consultado el 21 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2slrZk9>.

⁷ UNHCR, *Towards a global compact on refugees: a roadmap*, 17 de mayo de 2017, p. 4. Consultado el 22 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2rGhWSt>.

⁸ UNHCR, *Summary Conclusions (Thematic discussion 1: Past and current burden- and responsibility sharing arrangements)*, s.l, 20 de julio de 2017, pp. 3-4. Consultado el 22 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2vRz1Lp>.

Tabla 1. Principales actividades conducentes a la adopción del Pacto Mundial sobre Refugiados

		TEMA / EVENTO	FECHA
2017	Foros	Consulta anual del ACNUR con ONGs: “De la responsabilidad global a la acción local – Implementación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF)”	14 al 16 de junio de 2017
	Discusiones temáticas	1. Mecanismos actuales y pasados de distribución de la carga y la responsabilidad	10 de julio de 2017
		2. Medidas que deben tomarse al inicio de un gran movimiento de refugiados	17 al 18 de octubre de 2017
		3. Satisfacer las necesidades y apoyar a las comunidades	
		4. Medidas que se deben adoptar para encontrar soluciones duraderas 5. Cuestiones que abarcan las cuatro secciones sustantivas de las respuestas integrales para refugiados y cuestiones generales	14 al 15 de noviembre de 2017
Balance	Diálogo del Alto Comisionado sobre Retos a la Protección “Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados”	12 al 13 de diciembre de 2017	
2018	Borrador	Presentación del “borrador cero” del Pacto Mundial	31 de enero de 2018
	Consultas	Primera Consulta Formal	13 al 14 de febrero de 2018
		Segunda Consulta Formal	20 al 21 de marzo de 2018
		Tercera Consulta Formal	10 al 11 de abril de 2018
		Cuarta Consulta Formal	8 al 9 de mayo de 2018
		Quinta Consulta Formal	12 al 13 de junio de 2018
		Sexta Consulta Formal	3 al 4 de julio de 2018
ADOPCIÓN DEL PACTO MUNDIAL → Finales de 2018			

Elaboración propia con información de: UNHCR, *Towards a global compact on refugees: a roadmap*, 17 de mayo de 2017. Consultado el 22 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2rGhWSt> y _____, *Formal consultations on the global compact on refugees*, s.l, s.f. Consultado el 22 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2F1g3Xb>.

Asimismo, los participantes coincidieron de manera general respecto a la necesidad de predecir y prevenir de una mejor manera las crisis de refugiados, movilizar más recursos para su protección y proveer financiamiento flexible y predecible con el mismo fin.⁹ Aunado a lo anterior, enfatizaron la necesidad de apoyar a actores locales -incluidas organizaciones de la sociedad civil y autoridades municipales- pues generalmente son los que se encuentran en “la primera línea” ante grandes flujos de refugiados.¹⁰ Respecto a la inclusión de refugiados en sistemas nacionales de servicios, las discusiones temáticas apuntaron a la importancia de la comunicación entre actores humanitarios y

⁹ UNHCR, *Summary Conclusions (Thematic discussion 2: Measures to be taken at the onset of a large movement of refugees and Thematic discussion 3: Meeting needs and supporting communities)*, s.l, 6 de noviembre de 2017, p. 2. Consultado el 22 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2CIZv4T>.

¹⁰ *Idem*.

aquellos encargados de actividades relacionadas con el desarrollo, con el fin de que pueda fluir el conocimiento respecto a los obstáculos que enfrentan los refugiados en este ámbito y los procesos de planeación nacional que pueden contribuir a superarlos.¹¹ Finalmente, participantes también alentaron al ACNUR durante las sesiones a examinar posibles vínculos con el Pacto Mundial para una Migración Segura, Ordenada y Regular.¹²

Los asuntos abordados y las propuestas que surgieron a raíz de las discusiones temáticas se vieron reflejados en los trabajos del décimo Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de Protección que, en diciembre de 2017, se celebró bajo el lema “Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados” y tuvo como objetivo realizar el balance general de los resultados de estos debates y de la aplicación práctica del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados, tal y como se encuentra contemplado en la Hoja de Ruta publicada por el ACNUR. El encuentro se desarrolló bajo un esquema de sesiones plenarias y temáticas (ver tabla 2), mesas redondas y eventos paralelos. En dicha ocasión, además, el Director de Respuestas Integrales del ACNUR, Daniel Endres, presentó las lecciones aprendidas y las buenas prácticas identificadas como resultado de la implementación del CRRF.¹³

Tabla 2. Temas propuestos para abordar en las sesiones temáticas del Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de Protección 2017

1. Recepción y admisión	2. Atender necesidades y apoyar a las comunidades	3. Medidas a adoptarse en la búsqueda de soluciones
<ul style="list-style-type: none"> - Grupo global de respuesta - Conferencias de solidaridad - Seguridad de los refugiados y las comunidades de acogida - Colaboración para asegurar mejores sistemas de registro, documentación y estadísticas vitales - Identificación de necesidades específicas de grupos particulares en grandes flujos de refugiados - Grupo de apoyo en materia de asilo 	<ul style="list-style-type: none"> - Involucramiento de donantes multilaterales y bilaterales desde el inicio de un desplazamiento de refugiados a gran escala; mapeo, identificación y análisis de los efectos en economías locales - Asistencia humanitaria; involucramiento de refugiados y comunidades locales en la planeación y procesos de toma de decisiones - Fortalecimiento y expansión de sistemas educativos y de salud - Atención a la degradación ambiental alrededor de centros de acogida; sostenibilidad de fuentes de energía 	<ul style="list-style-type: none"> - Condiciones necesarias que permitan un retorno voluntario y sostenible - Expansión de las oportunidades de reasentamiento; grupo núcleo en la materia - Acceso a vías complementarias - Apoyo a países que ofrecen soluciones locales como parte de estrategias integrales; desarrollo sostenible; residencia y ciudadanía

¹¹ *Ibid.*, p. 6.

¹² UNHCR, *Summary Conclusions (Thematic discussion 4: Measures to be taken in pursuit of solutions and Thematic discussion 5: Issues that cut across all substantive sections of the comprehensive refugee response, and overarching principles)*, s.l, 1 de diciembre de 2017, p. 4. Consultado el 22 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2Cl6V2B>.

¹³ A partir de septiembre de 2016, el ACNUR inició la implementación del CRRF en 13 países -siete en África y seis en las Américas- iniciaron la aplicación formal de este esquema, a saber: Djibouti, Etiopía, Kenia, Somalia, Tanzania, Uganda y Zambia, así como Belice, Costa Rica, Guatemala, Honduras, México y Panamá. Daniel Endres, *Remarks to the Special Session on lessons learned and good practices in applying the comprehensive refugee response framework (CRRF)*, High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges, Ginebra, 12 de diciembre de 2017. Consultado el 26 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2otzfQO>. El reporte preliminar de avances en la implementación del Marco de Respuesta Integral puede consultarse en: UNHCR, *Practical application of the Comprehensive Refugee Response Framework*, Preliminary Progress Update, s.l, 8 de diciembre de 2017. Consultado el 27 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2jSLBq2>.

4. Desafíos contemporáneos de protección	5. Complementariedad con el Pacto Mundial en materia de migración	6. Fortalecer la distribución de la carga y responsabilidad
<ul style="list-style-type: none"> - Protección de la niñez; menores no acompañados y separados - Apatridia; registros de nacimiento; legislación nacional - Cambio climático y desplazamiento inducido por desastres - Representación de refugiados e inclusión - El papel de mujeres y niñas - Prevención de la violencia sexual y de género, respuestas ante la misma - Recolección de datos confiables 	<ul style="list-style-type: none"> - Dos procesos separados y distintos, pero complementarios - Beneficios para el régimen de protección, en tanto migrantes y refugiados se enfrentan a riesgos comunes cuando viajan por canales irregulares - Impacto de la expansión de vías migratorias regulares - Esfuerzos para defender los derechos humanos de extranjeros; abordar la xenofobia, el racismo y la discriminación; alternativas a la detención; acuerdos de recepción, y medidas para atender necesidades específicas 	<ul style="list-style-type: none"> - Alineación del Programa de Acción con experiencias pasadas - Mayor predictibilidad en el apoyo de la comunidad internacional a los países receptores - Participación de múltiples actores - Alerta temprana y prevención; fortalecimiento de la cooperación entre actores humanitarios y de derechos humanos con instituciones financieras, de desarrollo y construcción de paz - Papel de instituciones y órganos regionales para distribuir la carga y compartir la responsabilidad

Elaboración propia con información de: UNHCR, *Concept Paper (High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges “Towards a global compact on refugees”)*, s.l, 1 de diciembre de 2017. Consultado el 26 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2im3sVj>.

De acuerdo con fuentes oficiales, alrededor de 600 representantes de Estados Miembros de la ONU, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y entidades del sector privado, así como expertos y refugiados, asistieron al encuentro.¹⁴ De esta manera, los resultados de las discusiones temáticas, los hallazgos preliminares de la aplicación del marco de respuesta integral y las conclusiones del Diálogo del Alto Comisionado sirvieron como insumos para la redacción del borrador del Pacto Mundial.

En su intervención final, el Alto Comisionado de la ONU para los Refugiados, Filippo Grandi, agradeció a los participantes por su “activo involucramiento” en los trabajos desahogados en el marco del mismo y resumió algunos de los entendimientos comunes que surgieron durante esos días.¹⁵ Asimismo, subrayó que “la clave para compartir la responsabilidad es el reconocimiento de la contribución de los [países de acogida]”.¹⁶ Más adelante, enfatizó temas que deberán formar parte del programa de acción del Pacto Mundial tales como el género, la edad y la diversidad, incluida la discapacidad, así como la participación de los refugiados en el diseño, monitoreo y evaluación de programas. Finalmente, respecto a la relación del pacto sobre refugiados con aquel en materia de migración, Grandi reiteró que ésta presenta una oportunidad para el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) “para clarificar sus respectivos roles y áreas de responsabilidad”.¹⁷

¹⁴ UNHCR, *Summary Report (High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges 2017: “Towards a global compact on refugees”)*, s.l, 11 de enero de 2018. Consultado el 23 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2HVq3DS>.

¹⁵ Filippo Grandi, *Closing remarks to High Commissioner’s Dialogue on Protection Challenges – Towards a Global Compact on Refugees*, Ginebra, 13 de diciembre de 2017. Consultado el 26 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2GUs4yl>.

¹⁶ *Ídem.*

¹⁷ *Ídem.*

Elementos destacados del “borrador cero” del Pacto Mundial sobre Refugiados: el Programa de Acción para la aplicación del CRRF

El contenido del Programa de Acción en el “borrador cero” se divide en dos apartados generales. El primero, por una parte, corresponde a las principales modalidades para distribuir la carga y compartir la responsabilidad entre actores. En este sentido, el instrumento propone en primera instancia que los Estados receptores de refugiados “podrían, cuando sea pertinente,” establecer mecanismos nacionales -un grupo directivo que proporcione orientación política con el apoyo de una secretaría, por ejemplo- con el objetivo de coordinar los esfuerzos de autoridades, organizaciones internacionales, organismos no gubernamentales y refugiados que trabajan para lograr “una respuesta integral”.¹⁸ En este mismo sentido, y en apoyo a los países de acogida y comunidades, el ACNUR convocaría a una plataforma mundial en “situaciones específicas” y “según sea necesario”.¹⁹ Más adelante, el documento apunta a la organización de “conferencias de solidaridad” que tendrían como objeto “ampliar la base de apoyo más allá de los llamamientos humanitarios tradicionales dirigidos a los donantes”.²⁰

En materia de financiamiento, el borrador señala que los Estados interesados y otras partes pertinentes, como el Grupo del Banco Mundial, la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), movilizarán recursos adicionales para respaldar a los países y comunidad de acogida por medio de una financiación “flexible, sin asignación para fines específicos y plurianual, siempre que sea posible; y recursos de desarrollo específicos, (...) a través de canales bilaterales o multilaterales”, que podrán tomar la forma de subvenciones o préstamos en condiciones favorables.²¹ Además, el documento llama a los actores como las instituciones financieras internacionales a incrementar su participación en este ámbito y a incluir el impacto de la situación de los refugiados en sus recomendaciones de política pública. De igual manera, propone explorar oportunidades de inversión para el sector privado y la creación de empleo en áreas de acogida.

Posteriormente, el borrador del pacto refiere a la participación de organizaciones regionales que “podrían considerar, en cooperación con los Estados pertinentes contribuir al desarrollo y la

¹⁸ El plan derivado de estos esfuerzos, continúa el texto, establecería prioridades políticas, mecanismos institucionales y requisitos de inversión, financiación y soluciones, con base en necesidades previamente identificadas. Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), *Borrador Cero del Pacto Mundial sobre Refugiados (traducción no oficial)*, s.l, 31 de enero de 2018, p. 3. Consultado el 26 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2FDSwwX>.

¹⁹ Este tipo de mecanismo, afirma el borrador, “brindará apoyo estratégico y facilitará una distribución de la carga y la responsabilidad compartida más equitativa y predecible, teniendo en cuenta las diferentes capacidades y recursos.” De igual manera, los participantes serán invitados “a realizar contribuciones para la respuesta integral, incluso a través de conferencias de solidaridad (...), y se movilizará e involucrará a otras partes interesadas, según sea apropiado.” Adicionalmente, la plataforma “podría apoyar la búsqueda de soluciones y, si se considera apropiado, las medidas para abordar las causas originarias del desplazamiento”, sin involucrarse en actividades y buscando no duplicar los mecanismos de coordinación existentes. *Ídem*

²⁰ *Ibid.*, p. 4. En ocasiones anteriores, el ACNUR -junto con otros actores interesados- ha convocado a conferencias para estimular compromisos y fondos adicionales ante situaciones específicas de refugiados (‘pledging conferences’). En este contexto, se enmarcan, por ejemplo: la Conferencia Ministerial destinada a recaudar apoyo para refugiados somalíes que tuvo lugar en Bruselas en octubre de 2015; la Conferencia Internacional de Apoyo a Siria y a la Región, celebrada en Londres en febrero de 2016, y la Conferencia Ministerial para recaudar apoyo para los refugiados rohingya, convocada en octubre de 2017, entre otras.

²¹ *Ídem*.

aplicación de una respuesta integral” ante grandes flujos de refugiados.²² En términos del involucramiento de otros actores interesados, el documento apunta al desarrollo y apoyo de procesos consultivos para que las comunidades de acogida y los refugiados evalúen sus propias necesidades; el intercambio de buenas prácticas entre ciudades y municipios; la participación de organizaciones de la sociedad civil en el diseño e implementación de programas; el papel de organizaciones confesionales para apoyar a los refugiados y en áreas como la prevención de conflictos, reconciliación y consolidación de la paz; las alianzas público-privadas; los vínculos entre universidades, académicos e instituciones de investigación, y la promoción de actividades deportivas y culturales.

El segundo apartado del Programa de Acción contempla, por otra parte, los acuerdos en materia de recepción y admisión, apoyo a necesidades y comunidades de acogida, y soluciones duraderas para apoyar la aplicación del Marco de Respuesta Integral para los Refugiados. Respecto a la identificación de necesidades de protección internacional en el contexto de recepción y admisión, sobresale la propuesta de establecer un grupo de apoyo a la capacidad de asilo que se integrará por expertos bajo el liderazgo del ACNUR.²³ Asimismo, el borrador reconoce la existencia de otros desafíos en materia de protección internacional en el contexto de flujos de refugiados -como el desplazamiento inducido por desastres o los efectos del cambio climático- e incorpora la propuesta de que el Alto Comisionado proporcione asesoría respecto a este tema, tomando en cuenta instrumentos regionales en materia de refugiados y prácticas como la protección temporal, la estancia por razones humanitarias y la protección complementaria.²⁴

Tal y como se abordó el tema de respuesta a las necesidades y el apoyo a las comunidades de acogida en las discusiones temáticas, el Programa de Acción reconoce el vínculo entre el bienestar de los refugiados y las comunidades que los reciben y, al enfatizar la importancia de apoyar los esfuerzos de países receptores en el desarrollo de políticas e instituciones nacionales para fortalecer su resiliencia, el documento apunta a la importancia de que agencias humanitarias y actores de desarrollo aseguren la complementariedad entre respuestas de emergencia inmediata y el desarrollo nacional de carácter inclusivo.²⁵ Adicionalmente, con el fin de abandonar “las antiguas prácticas del establecimiento de campamentos y de servicios paralelos”, el borrador cero llama a fortalecer los sistemas nacionales de educación, salud y empleo, así como a incluir a los refugiados en estos sistemas. Además de incorporar como áreas de particular importancia a la educación, la salud, el empleo y los medios de vida, el documento refiere también a considerar como ámbitos prioritarios el alojamiento, la energía y el manejo de recursos naturales, los registros civiles y el género.

Más adelante, el Programa de Acción propone examinar la pertinencia de aplicar combinaciones de soluciones que puedan adaptarse a un contexto y circunstancias específicos de desplazamiento.²⁶ Con relación a la repatriación voluntaria, el borrador indica que “se dará especial atención” al apoyo para generar las condiciones favorables que permitan llevarla a cabo de manera sostenible; de igual manera, alude a los países de origen como los principales responsables para permitir que ésta se

²² *Ibid.*, p. 5.

²³ *Ibid.*, p. 8.

²⁴ *Ibid.*, p. 9.

²⁵ *Ídem.*

²⁶ *Ibid.*, p. 12.

lleve a cabo.²⁷ En materia de reasentamiento y para satisfacer las necesidades que cada año identifica en este ámbito el ACNUR, el documento afirma que los Estados “considerarán establecer o aumentar el alcance, tamaño y la calidad de los programas de reasentamiento”, y propone explorar la posibilidad de establecer “un proceso de compromiso plurianual sobre reasentamiento, cuando proceda”.²⁸ Adicionalmente, el Alto Comisionado “podría establecer un grupo central” en la materia y para situaciones específicas que buscaría agilizar la tramitación y ampliar los criterios de selección con base en las necesidades de protección de los refugiados.²⁹ Respecto a vías complementarias al reasentamiento, sobresale la referencia a la Iniciativa Global para el Patrocinio de Refugiados (GRSI, por sus siglas en inglés) y otras medidas abordadas en las discusiones temáticas de la segunda mitad de 2017 como la reunificación familiar y la movilidad laboral y estudiantil. Sobre soluciones locales, finalmente, el Programa de Acción señala que los Estados y otras partes interesadas destinarán fondos, material y conocimientos técnicos en apoyo al desarrollo de “un marco estratégico para soluciones locales, así como marcos nacionales y regionales que ofrezcan vías para la residencia permanente o la naturalización para las personas refugiadas, cuando proceda”.³⁰

Finalmente, el Programa de Acción contempla diversas medidas y acciones para dar seguimiento a la aplicación del pacto. En este sentido, el borrador señala que el ACNUR incluirá en su informe anual ante la Asamblea General de la ONU los avances registrados en su implementación.³¹ De igual manera, el documento indica que el Alto Comisionado desarrollará una serie de indicadores generará una plataforma digital para el intercambio de buenas prácticas.³² Los Estados, por su parte, podrán incluir a personas refugiadas en sus informes de progreso relativos a los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS).³³ Por último, el borrador propone celebrar una reunión ministerial en 2021, coincidiendo con el 70 aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el 60 aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, con el fin de examinar lecciones aprendidas y la evolución del fenómeno.³⁴

²⁷ *Ídem.*

²⁸ *Ibid.*, p. 13.

²⁹ *Ídem.*

³⁰ *Ibid.*, p. 14.

³¹ *Ídem.*

³² *Ídem.*

³³ *Ídem.*

³⁴ *Ibid.*, p. 15.

Reacciones iniciales de expertos ante el borrador del Pacto Mundial

Algunos de los principales cuestionamientos respecto al borrador del pacto giran en torno a los efectos de un lenguaje que es percibido como débil, en un contexto en el que ya de por sí el documento será no vinculante. En este sentido, Jeff Crisp apunta al uso de un tono “cauteloso” -en tanto “está dominado por referencias a lo que los gobiernos ‘podrían’ hacer”- y afirma que, si bien incluye una larga lista de principios, el documento queda corto en términos de compromisos específicos.³⁵ En este mismo sentido, Farida Bena, directora de Política Humanitaria e Incidencia del Comité Internacional de Rescate, también enfatiza el lenguaje utilizado en el borrador mismo que, desde su perspectiva, plantea la posibilidad de que Estados y otros actores involucrados “escojan lo que ‘harían’ o ‘podrían hacer’ en cada etapa de respuesta internacional (...)”. De acuerdo con la especialista, lo anterior “tiene el potencial de debilitar la rendición de cuentas global al introducir un enfoque a la carta al momento de proteger y asistir a los refugiados”.³⁶

Adicionalmente, expertos han mostrado inquietud ante las pocas menciones en el borrador respecto a los derechos de los refugiados, así como al lugar que determinadas soluciones ocupan frente a otras. En esta línea, la refugiada Sana Mustafa cuestiona la ausencia de referencias al principio de no devolución en el borrador del pacto mientras contiene numerosas recomendaciones sobre repatriación.³⁷ El principio de no devolución, conviene recordar, representa la “piedra angular” del régimen de protección internacional a refugiados y, si bien el borrador hace referencia a los instrumentos jurídicamente vinculantes que conforman este régimen, la falta de una mención explícita de este principio -sobre todo al hablar de repatriación- resulta sorprendente.³⁸ Asimismo, al cuestionar que el documento se enfoca de manera predominante en atender las necesidades de los refugiados y las comunidades de acogida, Mustafa, una de las fundadoras de la Red de Voces para los Refugiados, subraya a su vez que el Pacto Mundial debe asumir un enfoque basado en derechos para encontrar nuevas soluciones y abonar al régimen de protección internacional existente.³⁹ Por su parte, investigadores como Behzad Yaghmaian consideran que el borrador relega el reasentamiento y otorga prioridad a la asistencia como el mecanismo para resolver la inequidad de la carga y responsabilidad entre países en desarrollo y desarrollados. De acuerdo con el profesor, si bien “se necesita más asistencia para la protección de los refugiados en el Sur, (...) ésta no puede reemplazar al reasentamiento”.⁴⁰ Inclusive, el espacio dedicado a soluciones locales es reducido comparado con la repatriación voluntaria y el documento reitera en un par de ocasiones que esta última representa “la solución preferida para muchas personas refugiadas” o aquella “que muchas personas refugiadas buscan”.⁴¹

³⁵ Charlotte Alfred, “Expert Views: How Promising is the Global Refugee Compact Zero Draft?” *News Deeply*, 9 de febrero de 2018. Consultado el 26 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2C7OeLc>.

³⁶ *Ídem*.

³⁷ *Ídem*.

³⁸ Este principio se encuentra definido en el primer párrafo del artículo 33 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, de acuerdo con el cual “ningún Estado Contratante podrá, por expulsión o devolución, poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas.” *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados*, adoptada en Ginebra, Suiza, el 28 de julio de 1951 por la Conferencia de Plenipotenciarios sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas del 14 de diciembre de 1950. Consultado el 28 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2e0FHTu>.

³⁹ Charlotte Alfred, *op. cit.* (“Expert Views: How Promising is...”)

⁴⁰ *Ídem*.

⁴¹ ACNUR, *op. cit.* (*Borrador Cero del...*), pp. 12, 14.

Próximos pasos en la negociación: el inicio de consultas formales

Una vez presentado el “borrador cero” del Pacto Mundial, las consultas formales entre Estados Miembros de las Naciones Unidas iniciaron a mediados de febrero y continuarán hasta julio del año en curso, bajo el liderazgo del Alto Comisionado Adjunto para Protección, Volker Türk. En esta etapa final del proceso, organismos internacionales, organizaciones no gubernamentales y otros actores participarán como observadores, si bien se ha recomendado a los gobiernos incluir en sus delegaciones a refugiados con el ánimo de llevar sus inquietudes a la mesa.

En este contexto, cabe señalar que Estados Unidos sigue involucrado con la negociación, a pesar de haber suspendido su participación en el proceso preparatorio del pacto en materia de migración a principios de diciembre de 2017.⁴² En dicha ocasión, los comunicados emitidos anunciando la decisión no mencionaron acción alguna sobre el proceso relativo al Pacto Mundial sobre Refugiados y, de acuerdo con la lista de participantes del Diálogo de Alto Nivel sobre Retos a la Protección celebrado ese mismo mes, la delegación estadounidense que asistió al encuentro estuvo encabezada por Simon Henshaw, Suplente del Secretario Adjunto del Buró de Población, Refugiados y Migración del Departamento de Estado.⁴³ Asimismo, el país ha presentado contribuciones escritas en el marco de las consultas formales relativas al borrador que comenzaron hace un par de semanas.⁴⁴ La participación de Estados Unidos en las consultas reviste una gran importancia: al haber aportado poco más de 1,400 millones de dólares en 2017, el país es el principal donante de las actividades del ACNUR⁴⁵ y en 2016 acogió al mayor número de refugiados para su reasentamiento al recibir a cerca de 97 mil personas bajo este esquema, seguido por Canadá con alrededor de 47 mil.⁴⁶ Sin embargo, las intenciones de la nueva administración estadounidense para reducir sus cuotas de reasentamiento, así como la postura que ha adoptado ante otros procesos de carácter multilateral, generan inquietud sobre el compromiso del país con este tipo de negociaciones y la posición que podría adoptar en consultas futuras.

Ahora bien, como señaló el Alto Comisionado Filippo Grandi en diciembre de 2017, el proceso de negociación del pacto mundial será iterativo en la medida en que después de cada consulta se presentará un texto revisado para su discusión en la siguiente.⁴⁷ De esta manera, el ACNUR presentará ahora un primer borrador que se prevé será discutido con más detalle, sección por sección, en las consultas convocadas para marzo y abril.⁴⁸ Al concluir las consultas formales a mediados de año, el ACNUR presentará el pacto a la Asamblea General de las Naciones Unidas en

⁴² CEIGB, *op. cit.* (*Hacia la aprobación del Pacto Mundial para una Migración...*), pp. 7-8.

⁴³ UNHCR, *High Commissioner's Dialogue on Protection Challenges: Towards a global compact on refugees (List of Participants)*, Ginebra, 12 al 13 de diciembre de 2017. Consultado el 22 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2HOHwBv>.

⁴⁴ *Statement of the United States of America to the first formal consultation, agenda item one*, Ginebra, 13 de febrero de 2018. Consultado el 26 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2CJhhVy>. Para consultar otras intervenciones, véase: UNHCR, “State contributions,” *Towards a global compact on refugees: written contributions*, s.l, s.f. Consultado el 26 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2CoiJkv>.

⁴⁵ UNHCR, *Contributions to UNHCR - 2017*, s.l, 14 de febrero de 2018. Consultado el 27 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2HTmjmn>.

⁴⁶ UNHCR, *Global Trends: forced displacement in 2016*, mayo de 2017, p. 27. Consultado el 20 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2gpj4XG>.

⁴⁷ Filippo Grandi, *op. cit.*

⁴⁸ Volker Türk, *Opening Remarks to the Formal Consultations for the Global Compact on Refugees*, Ginebra, 13 de febrero de 2018. Consultado el 28 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2FHZCFy>.

agosto de 2018, junto con el reporte anual que el Alto Comisionado remite al órgano plenario, para ser considerado en la resolución ómnibus sobre el trabajo de la agencia y que la Asamblea generalmente adopta en noviembre.

Con relación a algunas de las primeras reacciones de especialistas ante el “borrador cero” del pacto, el Alto Comisionado Adjunto para Protección señaló que éste tenía el propósito de iniciar la discusión y, por tanto, dichas impresiones han sido “muy útiles”.⁴⁹ Asimismo, indicó que el pacto no necesariamente está pensado para cubrir cada aspecto específico de protección y, al tener que presentar un documento de consenso, la decisión de no incluir “lo que ya es legislación internacional” fue consciente.⁵⁰ No obstante, también mencionó que, al tomar en consideración las inquietudes que surgieron y buscando satisfacer otras preocupaciones, la próxima versión hará una referencia más puntual y clara sobre el régimen internacional de protección a refugiados.⁵¹

⁴⁹ Charlotte Alfred, “U.N. Official: Refugee Compact Will Meet Fear and Ignorance With Facts,” *News Deeply*, 1 de marzo de 2018. Consultado en misma fecha en: <http://bit.ly/2GVVEDM>.

⁵⁰ *Ídem*.

⁵¹ *Ídem*.

Consideraciones Finales

En un momento en el que el desplazamiento forzado a nivel mundial alcanza niveles sin precedentes, el 84% de los 17.2 millones de personas que se encontraban bajo el mandato del ACNUR en 2016 eran acogidos por países en desarrollo⁵² y 11.6 millones de refugiados se encontraban en situaciones prolongadas de refugio,⁵³ el Pacto Mundial sobre Refugiados se inspira en el reconocimiento de que la protección de esta población y la asistencia a los países de acogida constituye una responsabilidad compartida a nivel internacional, así como en la necesidad de encontrar soluciones duraderas que permitan poner fin al ciclo de desplazamiento de los refugiados de una manera sostenible. En general, especialistas que se han expresado sobre el pacto refieren a la importancia de que la retórica utilizada en el mismo se traduzca en acciones concretas que proporcionen protección, asistencia y soluciones a los refugiados.⁵⁴ Para Jeff Crisp, investigador asociado del Centro de Estudios sobre Refugiados de la Universidad de Oxford, el pacto plantea “un conjunto de principios nobles”, si bien también señala que no existe una garantía respecto al cumplimiento por parte de los Estados de los principios en los que se basa.⁵⁵

La elaboración de un documento de consenso que involucra a 193 países en su negociación y adopción no representa una tarea sencilla y a pesar de que el Pacto Mundial no será un instrumento vinculante, la búsqueda de entendimientos comunes mediante procesos que involucren a la comunidad internacional en su conjunto -tanto a actores tradicionales, como los Estados, y a otros cuya importancia es cada vez más reconocida para la implementación de compromisos internacionales- reviste un importante valor para fortalecer la cooperación a nivel internacional ante fenómenos globales. Sin embargo, el cumplimiento de los compromisos vinculantes adquiridos por los Estados en virtud del derecho internacional y la salvaguarda de los derechos de los refugiados, así como el respeto a su seguridad, libertad y dignidad, deberán seguir siendo las premisas sobre las cuales descansa toda política, programa y estrategia que busque abordar este fenómeno. Ahora, el proceso de negociación del pacto ha entrado a su etapa final y el camino que aún queda por recorrer es esencial para que éste llegue a constituirse como un instrumento efectivo cuyo contenido pueda fortalecerse, en el mejor de los casos, conforme avancen las consultas.

⁵² A finales de 2016, 65.6 millones de personas se vieron obligadas a abandonar su lugar de origen o residencia como consecuencia de la persecución, el conflicto, la violencia o las violaciones a derechos humanos. De ellos, 40.3 millones de personas permanecían dentro de las fronteras del país en el que se encontraban (desplazados internos) y 22.5 millones habrían cruzado alguna frontera internacional (refugiados). En dicho período, 17.2 millones de refugiados se encontraban bajo el mandato del ACNUR y 5.3 millones se encontraban registrados bajo la Agencia de las Naciones Unidas para refugiados de Palestina en Oriente Medio (UNRWA). Los tres principales países de acogida de refugiados en 2016 fueron: Turquía, con 2.9 millones; Pakistán, con 1.4 millones, y Líbano, con un millón. Ese mismo año, el 55% de los refugiados bajo el mandato del ACNUR provinieron de tres países: Siria (5.5 millones), Afganistán (2.5 millones) y Sudán del Sur (1.4 millones). United Nations High Commissioner for Refugees (UNHCR), *Global Trends: forced displacement in 2016*, mayo de 2017, p. 2. Consultado el 20 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2gpj4XG>.

⁵³ El término se refiere a casos en los que 25 mil o más refugiados de una misma nacionalidad han estado en exilio por más de cinco años consecutivos en un país en particular. *Ibid.*, p. 22.

⁵⁴ Jeff Crisp, citado en Charlotte Alfred, “The Top Refugee Issues to Watch in 2018,” *News Deeply*, 12 de enero de 2018. Consultado el 26 de febrero de 2018 en: <http://bit.ly/2AUj5Kt>.

⁵⁵ *Idem*.



CENTRO DE ESTUDIOS INTERNACIONALES
GILBERTO BOSQUES
ANÁLISIS E INVESTIGACIÓN

Coordinadora General
Adriana González Carrillo

Coordinación y revisión
Arturo Magaña Duplancher
Ana Margarita Martínez Mendoza

Investigación y elaboración
Alejandra Sánchez Montiel

Marzo de 2018

El **Centro de Estudios Internacionales Gilberto Bosques** del Senado de la República tiene como objeto la realización de estudios y el acopio de información sobre temas de política internacional y política exterior de México; así como el prestar apoyo a las comisiones de relaciones exteriores para el desarrollo de sus actividades y el ejercicio de las facultades exclusivas del Senado en materia de política exterior; además de auxiliar a los órganos directivos, comisiones, grupos parlamentarios y senadores que así lo requieran en cuanto a diplomacia parlamentaria y protocolo en el ámbito internacional.



<http://centrogilbertobosques.senado.gob.mx/>