



Asamblea General

Distr. general
21 de abril de 2016
Español
Original: inglés

Septuagésimo período de sesiones

Temas 15 y 116 del programa

Aplicación y seguimiento integrados y coordinados de los resultados de las grandes conferencias y cumbres de las Naciones Unidas en las esferas económica y social y esferas conexas

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio

En condiciones de seguridad y dignidad: respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes

Informe del Secretario General

Resumen

Este informe, presentado de conformidad con la decisión 70/539 de la Asamblea General, ofrece antecedentes y recomendaciones como preparativo para la reunión plenaria de alto nivel sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes que se celebrará el 19 de septiembre de 2016. El informe, estructurado en cinco secciones, comienza con un panorama mundial de las tendencias, un análisis de las causas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes y un examen de sus necesidades particulares cuando se encuentran en tránsito y a su llegada. Tras un breve repaso de las iniciativas recientes en la materia, se hace un llamamiento en pro de nuevos compromisos mundiales para hacer frente a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, comenzando por recomendaciones encaminadas a salvaguardar en todo momento los derechos humanos, la seguridad y la dignidad de los refugiados y los migrantes, a saber, que se haga frente a las causas de esos desplazamientos, que se proteja a quienes se ven obligados a emprender tales viajes, y que se prevenga la discriminación y se combata la xenofobia con las que se topan frecuentemente. En el informe se aboga por una forma más previsible y equitativa de responder a los grandes desplazamientos de refugiados mediante la aprobación de un pacto mundial sobre el reparto de las responsabilidades para con estos y se señalan los aspectos de un plan de respuesta integral a la cuestión de los refugiados. Por último, en el informe se exhorta a fortalecer la gobernanza mundial en materia de migración forjando un pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada, en un proceso que se pondrá en marcha ahora y se concretará en los próximos años.



I. Introducción

1. Aunque los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes no son ningún fenómeno nuevo, las imágenes de los últimos años han sacudido la conciencia mundial: embarcaciones precarias cargadas hasta los topes de personas en busca de seguridad; mujeres, hombres y niños ahogados en su intento de escapar de la violencia y la pobreza; vallas erigidas en fronteras que la gente solía cruzar libremente; miles de niñas y niños desaparecidos, presas, muchos de ellos, de los grupos delictivos. Incapaz de encontrar vías seguras para desplazarse, la gente sufre y muere buscando la seguridad mientras cruza el desierto del Sáhara, el mar de Andamán, el Mediterráneo, y tantas otras decenas de lugares peligrosos en todo el mundo. A la llegada, los derechos de quienes sobreviven a esos recorridos azarosos se vulneran con frecuencia. Muchos solicitantes de asilo y migrantes son detenidos y, en ocasiones, la acogida que reciben dista mucho de ser cálida. La retórica xenófoba y racista no solo parece ir en aumento, sino también ir ganando aceptación política y social.

2. Lejos de los titulares de los diarios y las imágenes crudas, la presión se va acumulando silenciosamente sobre los refugiados y los migrantes, así como sobre los países y las comunidades que los reciben, a veces durante largos años. En algunas situaciones de refugiados, ya hay tres generaciones de niños nacidos en condiciones de desplazamiento. En todas las regiones las autoridades locales sufren dificultades para ofrecer servicios básicos, como plazas escolares, a un gran número de recién llegados. Si bien los fondos comprometidos para la respuesta humanitaria han alcanzado cotas históricas, la financiación no basta para satisfacer las necesidades que se disparan. Hasta en las situaciones de emergencia hay una necesidad acuciante de requisitos de planificación temprana del desarrollo y mayor implicación de las entidades que lo promueven.

3. Los grandes desplazamientos de población continuarán o aumentarán, posiblemente, como consecuencia de los conflictos violentos, la pobreza, la desigualdad, el cambio climático, los desastres y la degradación del medio ambiente. A pesar de los abnegados esfuerzos, las respuestas no han sido las adecuadas con excesiva frecuencia. Se ha proporcionado asistencia que ha salvado vidas, pero no hemos sido capaces de planificar para el caso de un desplazamiento a más largo plazo o de prestar el apoyo suficiente a las comunidades de acogida. Si los últimos años nos han enseñado una lección es que los países no pueden resolver esos problemas por sí solos. Hay que fomentar la cooperación y la acción a escala internacional para hacer frente a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Las respuestas, tanto nacionales como colectivas, deben atender las razones por las que las personas abandonan sus hogares, su necesidad de protección y tránsito seguro, y las necesidades tanto inmediatas como a largo plazo de quienes cruzan a otros países. En resumen, todos los miembros de la comunidad internacional deben poner mucho más empeño.

4. Sin embargo, también ha habido señales de esperanza. En los últimos años se han ofrecido más lugares de reasentamiento y acogida humanitaria a los refugiados que en el pasado. Se han emprendido nuevas iniciativas para rescatar a las personas en el mar. La financiación humanitaria ha aumentado, aunque no tiene punto de comparación con la cuantía que se necesita. La generosidad de algunos Estados Miembros que seguían acogiendo año tras año a las personas que llegaban cuando ya estaban albergando a un gran número de refugiados ha sido impresionante. El

apoyo de la sociedad civil ha sido desbordante y, en todas las regiones, han sido innumerables las personas que de forma espontánea han dado la bienvenida a los recién llegados, a menudo, abriéndoles literalmente de par en par las puertas de sus casas.

5. Esos buenos ejemplos pueden sentar las bases para potenciar la acción colectiva. Las crisis de refugiados y migrantes que se producen en todo el mundo son graves, pero no insuperables, si los Estados actúan conjuntamente y comparten la responsabilidad de manera más equitativa. Existe capacidad para mejorar la respuesta colectiva a los desplazamientos masivos de población y atender sus necesidades y las de las comunidades que prestan apoyo. En el pasado se han ofrecido respuestas multilaterales efectivas a grandes desplazamientos. Se pueden encontrar modos de fomentar la cooperación internacional para garantizar la seguridad y la dignidad en los desplazamientos de masas que se dan en la actualidad. En el presente informe se muestran vías para hacerlo. Con la voluntad política necesaria, la respuesta mundial a los grandes desplazamientos de personas se puede sustentar en los valores compartidos del reparto de responsabilidades, la no discriminación y el respeto a los derechos humanos, al tiempo que se aprovecha plenamente la oportunidad que brinda la migración para estimular el desarrollo y el crecimiento económico.

6. La reunión plenaria de alto nivel de la Asamblea General sobre la respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, que se celebrará el 19 de septiembre de 2016, representa una oportunidad única para fortalecer y aplicar los marcos existentes e idear formas innovadoras para afrontar los movimientos masivos de población. Los Estados Miembros deben encontrar vías para regular debidamente las fronteras nacionales, protegiendo, al mismo tiempo, los derechos humanos de todos los refugiados y migrantes. Hay que hacer frente a las causas de los desplazamientos y la migración irregular. Se deben crear mecanismos para responder a los grandes movimientos de población en el futuro de forma más eficaz y previsible, y se deben reconocer y fomentar las contribuciones que los refugiados y los migrantes hacen a las comunidades de acogida.

7. La inacción entraña riesgos considerables. Si se desaprovecha esta oportunidad para promover el respeto por el derecho internacional, implantar nuevos enfoques y mejorar las respuestas comunes, es probable que se pierdan más vidas y se agudicen las tensiones entre los Estados Miembros y en las comunidades. Morirán más refugiados y migrantes en el camino. Las tramas de delincuencia transnacional de tráfico ilícito de migrantes y las redes de trata de personas seguirán prosperando, con la consiguiente explotación de las personas vulnerables. Los derechos y la dignidad de millones de seres humanos se seguirán menoscabando si languidecen en campamentos o a las afueras de las ciudades, sin acceso a necesidades básicas, medios de sustento y oportunidades de obtener ingresos. Dado que hay millones de niños sin escolarizar y millones de adultos sin posibilidades de ganarse la vida, la promesa que la Asamblea General formuló hace un año de “no dejar a nadie atrás” corre el riesgo de convertirse en un tópico vacío, lo que acarrea consecuencias de gran alcance.

8. La reunión plenaria del 19 de septiembre será la culminación de varias iniciativas internacionales en respuesta a las crisis mundiales de refugiados y migrantes. Espero que la cumbre no solo revitalice las promesas formuladas en anteriores acontecimientos, sino también que, partiendo de esos compromisos, se

ocupe de las causas subyacentes y mejore la respuesta colectiva a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Para la comunidad internacional y para las Naciones Unidas, el reto es aprovechar este momento histórico al máximo.

II. Población en marcha: panorama y tendencias

9. La migración es una realidad en un mundo globalizado y el mundo es un lugar mejor gracias a este fenómeno. La gente se desplaza por muchas razones: para estudiar en el extranjero, para reunirse con la familia, para buscar empleo y medios de sustento, y para labrar un porvenir mejor a sus hijos. Otros abandonan su país huyendo de la delincuencia, la violencia, los conflictos, la persecución, la inseguridad, la discriminación, los desastres, la degradación ambiental y la pobreza. La mayoría de las personas se desplazan entre países en desarrollo, o de estos a los países desarrollados. La migración cumple un cometido esencial en el crecimiento económico y el desarrollo, entre otras cosas, supliendo la falta de mano de obra a todos los niveles de cualificación. El efecto de la migración es sumamente positivo, tanto para los países de origen como para los países receptores¹. En su resolución 68/4, relativa a la Declaración del Diálogo de Alto Nivel sobre la Migración Internacional y el Desarrollo, la Asamblea General reconoció que la movilidad humana es un factor clave para el desarrollo sostenible.

10. En la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible los Estados Miembros reconocieron los muchos beneficios de la migración y se comprometieron, en la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, a cooperar internacionalmente para facilitar la migración y la movilidad ordenadas, seguras, regulares y responsables de las personas. Pero el objeto del presente informe y de la reunión plenaria de alto nivel que se celebrará el 19 de septiembre de 2016 son los grandes movimientos transfronterizos de población que ni son regulares, ni seguros ni ordenados, y en los que la responsabilidad compartida no ha estado a la altura de las circunstancias.

11. Que se califique un desplazamiento como “grande” depende menos del número absoluto de personas que se desplazan que del contexto geográfico, la capacidad de respuesta de los Estados receptores y el efecto que ocasiona en el país receptor por su carácter repentino o duradero. Los grandes movimientos comprenden por lo general corrientes variopintas de personas que se desplazan por diferentes motivos y utilizan canales irregulares. Por defecto, la responsabilidad de responder a los grandes desplazamientos de población recae principalmente en los Estados receptores. Este es un ámbito que requiere mayor cooperación internacional y responsabilidad compartida. El presente informe trata sobre estos desplazamientos a gran escala, de carácter irregular y a menudo peligrosos.

¹ Véanse, Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Informe sobre desarrollo humano 2009: Superando barreras: Movilidad y desarrollo humanos* (Nueva York, Palgrave Macmillan, 2009), disponible en <http://hdr.undp.org/es/content/informe-sobre-desarrollo-humano-2009>, y el informe sobre las conclusiones de la mesa redonda del Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, que se celebra anualmente, disponible en <https://www.gfmd.org>.

A. Tendencias de la migración

12. Si bien no existe una definición oficial, la mayoría de los expertos coinciden en que un migrante internacional es alguien que cambia su país de residencia, si bien hay que distinguir entre migración a corto plazo o temporal y migración permanente. Es importante tener en cuenta la significativa distinción entre migrantes, por un lado, y refugiados, por el otro². En 2015, el número de migrantes internacionales y refugiados alcanzó 244 millones, lo que representa un aumento de 71 millones (41%) desde el año 2000³. La proporción de migrantes internacionales respecto a la población mundial ascendió del 2,8% en el año 2000 al 3,3% en 2015. La mayoría de los migrantes internacionales (150 millones) son trabajadores migratorios, lo que representa el 72,7% de la población migrante en edad de trabajar (15 años o más), cifrada en 206,6 millones⁴. Alrededor de la mitad de los migrantes internacionales del mundo son mujeres y la tercera parte son jóvenes de edades comprendidas entre los 15 y los 34 años. Sin embargo, los datos sobre los migrantes, su contribución a la economía, los movimientos migratorios irregulares y muchos otros aspectos son sumamente escasos.

13. En la actualidad, la mayoría de los países son simultáneamente, en diverso grado, países de origen, tránsito y destino de los migrantes internacionales. Por consiguiente, les incumbe la obligación de proteger los derechos de sus ciudadanos que se encuentran en el extranjero y los de los migrantes que están de paso y que llegan a su territorio.

14. Tradicionalmente, las políticas migratorias nacionales han sido puntuales y fragmentarias. Muchos gobiernos no disponían de políticas de migración o de la capacidad para aplicarlas. A menudo, las políticas se centraban en un solo aspecto de la migración, por ejemplo, la defensa de los derechos de los ciudadanos en el extranjero o la devolución de los migrantes irregulares, en detrimento de un enfoque más amplio que facilitase la migración segura, regular y ordenada. En los últimos años, sin embargo, está surgiendo el consenso de que ningún país puede gestionar eficazmente la migración por sí solo y de que resulta esencial la cooperación entre Estados en los planos regional y mundial. Ese reconocimiento se refleja en la aparición de procesos consultivos regionales sobre la migración en cada región y la creciente integración de la migración en la labor de las comunidades económicas regionales y diversos foros interregionales. Tal vez el indicio más revelador sea el importante aumento del número de miembros, las actividades y el alcance de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), que cuenta actualmente con 162 Estados miembros, está presente en unos 150 países y dispone de más de 8.000 funcionarios que trabajan principalmente sobre el terreno.

15. Igualmente importante es la creciente gama de solicitudes que los gobiernos de todo el mundo dirigen a organizaciones internacionales como la OIM y la

² Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, “Refugees and migrants: frequently asked questions”, 15 de marzo de 2016. Se puede consultar en www.unhcr.org/print/56e95c676.html.

³ Naciones Unidas, “Key findings and advance tables”. Revisión de 2015 de la base de datos sobre perspectivas de la población mundial; se puede consultar en <http://esa.un.org/unpd/wpp/>.

⁴ Organización Internacional del Trabajo, “150 millones de migrantes forman parte de la fuerza de trabajo mundial, dice la OIT”, 16 de diciembre de 2015. Se puede consultar en http://www.ilo.org/global/topics/labour-migration/news-statements/WCMS_436349/lang-es/index.htm.

Organización Internacional del Trabajo (OIT) para que colaboren en la elaboración y aplicación de políticas migratorias planificadas y bien gestionadas y presten asistencia a los migrantes en situación vulnerable. Sin embargo, la migración no está suficientemente integrada en la labor de los mecanismos humanitarios y de desarrollo de las Naciones Unidas, lo que también se aprecia en el hecho de que la OIM no forma parte del sistema de las Naciones Unidas.

B. Refugiados: datos y tendencias

16. En la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, se define al refugiado como una persona que, “debido a fundados temores de ser perseguida por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social u opiniones políticas, se encuentre fuera del país de su nacionalidad y no pueda o, a causa de dichos temores, no quiera acogerse a la protección de tal país” (véase el art. 1 de la Convención). En el artículo 1 de la Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 1969, se incorpora a las personas comprendidas en dicha definición, que se hace extensiva a las personas que huyen de sus países a causa de una agresión, una ocupación o una dominación extranjera, o acontecimientos que perturben gravemente el orden público. De forma similar, en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados de 1984, la definición se amplía para dar cabida a un conjunto más amplio de beneficiarios en América Latina, a saber, las personas que huyen de sus países porque su “vida, seguridad o libertad han sido amenazadas por la violencia generalizada, la agresión extranjera, los conflictos internos, la violación masiva de los derechos humanos u otras circunstancias que hayan perturbado gravemente el orden público”.

17. En 2014 la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) informó de que había 14,4 millones de refugiados. Hay otros 5,2 millones de refugiados palestinos registrados en el Organismo de Obras Públicas y Socorro de las Naciones Unidas para los Refugiados de Palestina en el Cercano Oriente. El 75% de los refugiados proceden de tan solo 11 países y 7 países acogen a más del 50% de su cifra total. La mitad de los refugiados del mundo son niños menores de 18 años de edad y alrededor de la mitad del número total son mujeres o niñas. En 2014, la mayoría de los refugiados (el 86%, según las estimaciones del ACNUR) residían en países en desarrollo⁵. Dado que las oportunidades de repatriación voluntaria están al nivel más bajo registrado en decenios, cada vez resulta más ardua la tarea de encontrar soluciones duraderas para las personas que formaban parte de grandes desplazamientos transfronterizos ocurridos hace años, o incluso hace décadas.

18. Pese a la expansión gradual de la protección de los refugiados, muchas personas se ven forzadas a abandonar sus hogares por razones que no encajan en la definición de refugiado de la Convención de 1951, como los desastres o el deterioro de los medios de subsistencia por los efectos adversos del cambio climático y la inseguridad alimentaria. Muchos utilizan los canales de migración para buscar

⁵ Véase ACNUR, “UNHCR mid-year trends 2014” (Ginebra, 2015). Se puede consultar en <http://unhcr.org/54aa91d89.html>.

seguridad y muchos países permiten a las personas que se han ido por esas y otras razones que permanezcan acogiéndose a medidas de carácter provisional.

19. Está claro que los refugiados constituyen un motivo de gran preocupación para la comunidad internacional. En los últimos 65 años, los Estados Miembros han trabajado unidos para proteger y ayudar a los refugiados y reasentar a un reducido número de ellos en terceros países, con el apoyo del ACNUR y la OIM. Sin embargo, ha habido limitaciones. La más obvia es que la comunidad internacional no ha sido capaz de prevenir o paliar los factores que obligan a los refugiados a huir. No siempre se ha ofrecido la asistencia precisa en el momento indicado y de manera previsible, lo que ha redundado en detrimento de los refugiados y de las comunidades en las que viven. Las soluciones a largo plazo para los refugiados no siempre han estado al alcance de la mano.

C. Desplazamiento interno

20. Muchas otras personas se ven desplazadas dentro de las fronteras nacionales. Según el Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, su número ascendía a casi 40 millones a finales de 2014⁶. En los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos de 1998, que ofrecen un marco normativo para la protección y asistencia de los desplazados internos, se los define como personas “que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de su hogar o de su lugar de residencia habitual, en particular como resultado o para evitar los efectos de un conflicto armado, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos o de catástrofes naturales o provocadas por el ser humano, y que no han cruzado una frontera estatal internacionalmente reconocida” (véase E/CN.4/1998/53/Add.2, anexo). En la Convención de la Unión Africana para la Protección y Asistencia a los Desplazados Internos en África de 2009 esta definición se amplió con la incorporación de las personas desplazadas por los efectos del cambio climático y por proyectos de desarrollo.

21. Cuando las personas no pueden encontrar seguridad o apoyo en el hogar, pueden buscar protección y asistencia en otros países como refugiados o migrantes. En mi informe para la Cumbre Humanitaria Mundial y su Agenda para la Humanidad (véase A/70/709 y anexo), enumeré una serie de medidas para abordar las necesidades de protección y asistencia de los desplazados internos. Tal vez haya llegado el momento de examinar las grandes operaciones para los desplazados internos y aplicar sus enseñanzas sobre cómo mejorar la respuesta.

⁶ Alexandra Bilak y otros autores, “Global overview 2015: people internally displaced by conflict and violence” (Ginebra, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, Consejo Noruego para los Refugiados, 2015). Se puede consultar en www.internal-displacement.org/assets/library/Media/201505-Global-Overview-2015/20150506-global-overview-2015-en.pdf.

III. Causas del desplazamiento de la población: razones que motivan los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes

22. La migración voluntaria y los desplazamientos forzados han estado ligados a la condición humana a lo largo de la historia y la gran mayoría de la población mundial probablemente los habrá experimentado en su historia familiar. Puesto que vivimos en un mundo globalizado e interdependiente, la migración internacional posiblemente se convierta en un fenómeno aún más generalizado en el futuro. La creciente integración de los mercados laborales y la reducción de los costos de transporte, así como la existencia de redes sociales, de información y de comunicación consolidadas, son todos ellos factores que contribuyen a fomentar la movilidad.

23. Según las previsiones, la población mundial seguirá aumentando en un futuro previsible y alcanzará los 9.700 millones de personas en 2050. Si se mantiene la proporción de migrantes internacionales respecto al total de la población, la población mundial de migrantes habrá llegado a 321 millones en 2050. Las proyecciones indican que más de la mitad del crecimiento de la población mundial hasta 2050 (2.400 millones de personas) se producirá en África (1.300 millones de personas)³. Los países en desarrollo que cuentan con tasas de natalidad en descenso y un número relativamente pequeño de personas de más edad pueden cosechar los frutos del dividendo demográfico si ofrecen una educación de calidad y crean empleo para una fuerza de trabajo en aumento. Sin embargo, si el crecimiento de la población sobrepasa a la oferta educativa y laboral, es probable que un gran número de jóvenes busque oportunidades en el extranjero. Al mismo tiempo, cada vez más países, especialmente aquellos en los que la inmigración no es constante, están viviendo un rápido envejecimiento de la población, el descenso de la población y la reducción de la fuerza de trabajo⁷.

24. En las dos últimas décadas, el mundo se ha vuelto mucho más rico en su conjunto. El producto interno bruto ha ascendido en la mayoría de los países, con la consiguiente mejora de los niveles de educación, la esperanza de vida y el acceso a los servicios públicos. Sin embargo, el crecimiento no ha sido uniforme y ha aumentado la desigualdad. Los datos indican que, aunque la pobreza actúa como un motor de la migración, los más pobres suelen carecer de recursos para migrar. El desarrollo económico puede, por tanto, reducir las presiones migratorias a largo plazo, pero genera más migración a corto plazo.

25. La migración y el desarrollo están vinculados. Las remesas que envían los migrantes alivian la pobreza y brindan acceso a la educación, la atención de la salud y otras ventajas. La inversión de los migrantes y el comercio que generan estimulan la creación de empleo y mejoran la balanza de pagos⁸. A su vuelta, los migrantes aportan nuevos conocimientos a sus comunidades y contribuyen, al igual que sus

⁷ Naciones Unidas, "Trends in international migration, 2015", *Population Facts*, núm. 2015/4, diciembre de 2015. Se puede consultar en www.un.org/en/development/desa/population/migration/publications/populationfacts/docs/MigrationPopFacts20154.pdf.

⁸ Véase Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE), *International Migration Outlook 2006* (París, publicación de la OCDE, 2006), pág. 156. Se puede consultar en www.oecd.org/els/mig/38840502.pdf.

redes, al crecimiento económico. Al mismo tiempo, la migración a gran escala, si supone la pérdida de los miembros más jóvenes y con mayor dinamismo económico de la población, impone costos a los países en desarrollo.

26. Si bien el grueso de la migración internacional obedece a factores económicos, en el caso de los refugiados y los desplazados internos, los conflictos, la violencia, las persecuciones, la represión política y otras violaciones graves de los derechos humanos se cuentan entre las causas principales de los desplazamientos. Las malas estructuras de gobernanza que, más que combatir, perpetúan en el plano institucional la exclusión, la marginación y la discriminación constituyen, a menudo, razones estructurales para los grandes desplazamientos.

27. Las catástrofes siempre han ocasionado desplazamientos y probablemente ocasionen aún más en el futuro, dada la creciente concentración de la población en las ciudades y la probabilidad de que los riesgos relacionados con el cambio climático y la degradación del medio ambiente se presenten con más frecuencia y cobren mayor intensidad. Las estimaciones actuales indican que, en los últimos ocho años, el promedio de personas desplazadas era de 28 millones al año⁹. El aumento de los episodios de sequía empujará a muchos habitantes de las zonas rurales a trasladarse a las ciudades y creará presiones en el mercado de trabajo y la vivienda. Los datos apuntan a que las personas desplazadas por factores ambientales tienden a trasladarse a zonas donde el riesgo ambiental es aún mayor. La subida del nivel del mar y los fenómenos meteorológicos extremos pueden alejar a la población de las zonas costeras y de los pequeños Estados insulares de litoral bajo. Aunque muchos de los damnificados por desastres son capaces de regresar a sus hogares en un plazo relativamente breve, en algunos casos es necesario reinstalarlos de forma permanente.

IV. Viajes peligrosos, recepción incierta y perspectivas a largo plazo

A. Viajes peligrosos

28. Dado que no hay vías suficientes para trasladarse a otros países en condiciones de seguridad, de forma ordenada y por cauces regulares, los refugiados que huyen de persecuciones o conflictos y los migrantes que escapan de las penalidades a menudo se ven abocados a emprender periplos arriesgados y tortuosos por tierra, mar y aire. Ante la falta de alternativas, se ven forzados a entregar sus ahorros y poner su vida en manos de las redes delictivas para cruzar las fronteras internacionales. Un motivo de especial preocupación es el creciente número de niños que forman parte de esos desplazamientos.

29. Muchos pierden la vida en el intento. Según una estimación, al menos 50.000 personas, entre ellas, miles de niños, han muerto en los últimos dos decenios tratando de cruzar fronteras internacionales¹⁰. Aunque las operaciones de los

⁹ Michelle Yonetani y otros autores, “Global estimates 2015: people displaced by disasters” (Ginebra, Centro de Seguimiento de los Desplazados Internos, Consejo Noruego para los Refugiados, 2015). Se puede consultar en www.internal-displacement.org/publications/2015/global-estimates-2015-people-displaced-by-disasters/.

¹⁰ OIM, base de datos de migrantes desaparecidos. Se puede consultar en <https://missingmigrants.iom.int/>.

guardacostas nacionales han salvado miles de vidas, rescatadores y rescatados están expuestos al peligro debido a los programas de búsqueda y salvamento inadecuados y deficientes, como los protocolos de rescate marítimo y desembarco.

30. Los refugiados y los migrantes también se enfrentan a condiciones peligrosas y a abusos de los derechos humanos a lo largo de las rutas terrestres, ya sea a través del Sahel, de América Central o de los pasos montañosos de Asia. Existe muy poca constancia de los riesgos que corren los migrantes y los refugiados en tránsito y las cifras de víctimas son incompletas debido al carácter irregular de los desplazamientos¹¹. No se registra sistemáticamente el número de personas que tratan de cruzar fronteras internacionales ni el número de víctimas y de bajas entre ellos, aunque el ACNUR ha informado sobre algunos de los viajes y la OIM ha empezado a presentar informes anuales sobre las vidas que se pierden en ruta.

31. El tráfico ilícito y la trata de personas son delitos distintos con arreglo a la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos relativos a la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes. Mientras que los traficantes facilitan el traslado de personas por cauces irregulares a través de las fronteras internacionales, lo que constituye un negocio ilícito, los implicados en la trata recurren a la fuerza, la coacción o el engaño para someter a esas personas a diversas formas de explotación, como la explotación sexual y el trabajo forzoso. Aunque es difícil obtener cifras exactas, el riesgo de caer en la trata de personas aumenta considerablemente en los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Aproximadamente, dos terceras partes de los Estados Miembros han ratificado el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementan la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, con miras a eliminar la trata y la explotación a manos de los traficantes de personas. Sin embargo, los Estados Miembros siguen enfrentándose a problemas para aplicarlos. Es esencial que haya más oportunidades de migrar de forma segura, regular y ordenada para acabar con esta lacra.

32. Muchos migrantes y refugiados sufren experiencias traumáticas durante el trayecto, como la privación de libertad y la violencia física y mental. Los niños, tanto los que viajan solos como acompañados de sus familias, corren un riesgo especial durante esos viajes, al igual que las embarazadas, las personas mayores y las personas con discapacidad. El riesgo de violencia sexual y por razón del género es elevado, como se puso de manifiesto en estudios recientes sobre la violencia que sufren tanto las mujeres centroamericanas que viajan a los Estados Unidos de América como las refugiadas y las migrantes que van camino de Europa¹². Otros problemas que afectan en particular a las mujeres y las niñas en tránsito son la separación familiar, el estrés y los traumas psicosociales, complicaciones médicas, daños y lesiones físicas y el riesgo de explotación.

¹¹ Véase Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, "Situation of migrants in transit" (Ginebra, 2016). Se puede consultar en www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/StudyMigrants/OHCHR_2016_Report-migrants-transit_EN.pdf.

¹² Véase Rebecca Eapen y otros autores, "Initial assessment report: protection risks for women and girls in the European refugee and migrant crisis" (ACNUR, Fondo de Población de las Naciones Unidas y Comisión de Mujeres Refugiadas, 2016). Se puede consultar en www.unhcr.org/569f8f419.html.

B. Llegada precaria y recepción incierta

33. A su llegada a las fronteras, los solicitantes de asilo, los refugiados y los migrantes arrostran nuevos riesgos. Es posible que tengan problemas para acceder a procedimientos individuales justos y eficaces para determinar la concesión del estatuto de refugiado. En algunos países, en ocasiones se los detiene, a veces durante períodos prolongados y en malas condiciones, sin medios para hacer valer sus derechos. Además, pueden estar expuestos a una repatriación acelerada, sin las debidas salvaguardias, o a otras medidas, lo que contraviene las obligaciones de los Estados en materia de no devolución.

34. Contar con procedimientos de inspección eficaces es esencial para gestionar la llegada de un gran número de refugiados y migrantes adecuadamente. Sin embargo, en situaciones de afluencia masiva, la capacidad nacional para identificar, registrar y documentar a los recién llegados y proporcionarles la asistencia necesaria se sobrecarga enormemente. Hasta los Estados Miembros que disponen de procedimientos rigurosos de control para salvaguardar los derechos humanos, resolver las solicitudes de asilo y detectar necesidades especiales de protección y asistencia pueden ver sus sistemas temporalmente desbordados por el mero número de personas que llegan.

35. Hay personas que no tienen derecho a la condición de refugiado, pero que son vulnerables, no obstante, y necesitan protección debido a la situación en sus países de origen o a la forma en que están obligados a desplazarse. Si bien ha habido iniciativas para crear y fomentar una respuesta más previsible a movimientos de naturaleza mixta, como el plan de acción de 10 puntos del ACNUR para la protección de los refugiados y la migración mixta¹³ y el marco operacional de las crisis migratorias de la OIM¹⁴, siguen planteándose grandes problemas tanto de principios como de orden práctico.

36. Los Estados receptores quedan con frecuencia librados a sus propios medios ante una afluencia masiva de recién llegados. Los mecanismos regionales de reparto de responsabilidades han mostrado sus flaquezas. La cooperación internacional ha sido incapaz de proporcionar suficiente apoyo financiero y de otro tipo a los países y comunidades afectados por los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Con excesiva frecuencia, la responsabilidad por los recién llegados recae en las autoridades y las comunidades de acogida del primer país de llegada. Pese a los esfuerzos de algunos donantes, la financiación humanitaria suele quedarse corta, tanto para operaciones de refugiados como para corrientes migratorias de naturaleza mixta y carácter más amplio. La asistencia humanitaria no está suficientemente vinculada con la financiación para el desarrollo y con los sistemas esenciales de gobierno necesarios para apoyar a las instituciones y las comunidades afectadas negativamente por la entrada de personas.

¹³ ACNUR, “La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 Puntos en acción” (Ginebra, 2011). Se puede consultar en www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/Publicaciones/2009/7267.

¹⁴ OIM, “Migration consequences of complex crises: IOM institutional responses”, documento preparado para el décimo período de sesiones del Comité Permanente de la OIM sobre los Programas y las Finanzas, Ginebra, 15 y 16 de mayo de 2012. Se puede consultar en www.iom.int/mcof.

37. Me preocupa la tendencia cada vez más acusada de los Estados Miembros a levantar muros y vallas en respuesta a grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, y la tendencia correlativa de tratar la migración irregular como si fuera un delito penal. La experiencia ha demostrado que esas medidas son ineficaces en la lucha contra el tráfico ilícito y la trata de personas, ya que desvían las corrientes hacia otros lugares. También son por su propia naturaleza contrarias a la protección de la dignidad y la seguridad de los migrantes y los refugiados, que se ven obligados a embarcarse en viajes más peligrosos o se ven abandonados en pésimas condiciones y se enfrentan, en ocasiones, con medidas violentas de represión en las fronteras. Estas medidas también pueden agudizar la xenofobia y la hostilidad contra los migrantes y los refugiados en las sociedades y pueden tener un efecto contraproducente en las ambiciones mundiales de fomentar una mayor integración y cooperación entre los Estados. Como queda claro en el título del presente informe, en un mundo interconectado, es necesario que se aplique a la movilidad humana un enfoque basado en la dignidad, y no en el cierre de las fronteras y la criminalización.

C. Perspectiva a más largo plazo

38. Dado que los refugiados y los migrantes a quienes se permite quedarse en un país receptor permanecen con frecuencia durante un período prolongado, el enfoque humanitario necesario en un principio no es una respuesta viable a largo plazo a los grandes movimientos de población. Como ha subrayado el Grupo Mundial sobre Migración, se necesitan iniciativas a medio y largo plazo que incorporen tanto a los refugiados como a los migrantes que permanecen en los planes de desarrollo nacionales y locales para asegurar sus medios de subsistencia al tiempo que se fomenta la resiliencia y las posibilidades de desarrollo de las comunidades de acogida¹⁵. Dichas iniciativas de inclusión social de los refugiados y los migrantes suelen exigir una inversión inicial de los gobiernos receptores, que pueden necesitar apoyo externo. Sin embargo, a largo plazo, esos esfuerzos pueden redundar en un aumento de la cohesión social y de la contribución a la economía local.

39. Las comunidades de acogida directamente afectadas por la llegada de un gran número de refugiados y migrantes necesitan el apoyo y los conocimientos especializados de los agentes en el ámbito del desarrollo, como el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia, el Banco Mundial y los bancos regionales de desarrollo, a fin de garantizar que se concreten sus propias prioridades en ese plano. Cada vez se reconoce más la necesidad de trabajar con las comunidades de acogida. En ese contexto, se va imponiendo en la comunidad internacional la necesidad de reforzar el nexo entre la asistencia humanitaria y la destinada al desarrollo al responder a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Los agentes de esos dos ámbitos deben colaborar para lograr resultados colectivos durante períodos plurianuales sobre la base de la ventaja comparativa, en particular, en situaciones de desplazamiento prolongado.

¹⁵ Véase Grupo Mundial sobre Migración, *Mainstreaming Migration into Development Planning: a handbook for policymakers and practitioners* (Ginebra, 2010). Se puede consultar en www.globalmigrationgroup.org/working-group-mainstreaming-migration-national-development-strategies.

40. Observo con profunda preocupación que las reacciones xenófobas y racistas a refugiados y migrantes parecen estar alcanzando nuevos grados de estridencia, frecuencia y aceptación pública. El tono del discurso político y público sobre los migrantes y los refugiados debe pasar de la amenaza a la solidaridad internacional, la protección de la dignidad y el reconocimiento de las contribuciones positivas. Esas iniciativas deben paliar los temores y las preocupaciones de las comunidades de acogida y deben basarse en hechos en lugar de en conjeturas e información tergiversada. Dado que la realidad demuestra de manera abrumadora que el contacto personal reduce considerablemente los prejuicios, hay una necesidad urgente de encontrar maneras más creativas de fomentar el contacto entre las comunidades de acogida, por una parte, y los refugiados y los migrantes, por la otra.

V. Aprovechar una fecunda historia de cooperación entre los Estados

A. Aprender de las experiencias regionales

41. Las lecciones extraídas de las iniciativas a nivel regional para hacer frente a grandes desplazamientos de refugiados y migrantes pueden sustentar los esfuerzos colectivos para crear mecanismos que mejoren las respuestas en el futuro. Por ejemplo, de 1989 a 1997, el Plan General de Acción sobre Refugiados Indochinos reunió a los países de origen con aquellos a los que se solicitaba en primer lugar asilo y con los de reasentamiento, y cada uno de ellos contrajo compromisos concretos para encontrar soluciones a los millones de refugiados que huían de países del sureste asiático y para la salida ordenada de cientos de miles de migrantes. De 1987 a 1994, la Conferencia Internacional sobre Refugiados Centroamericanos contó con la participación tanto de los agentes en el ámbito humanitario como en el del desarrollo para ofrecer posibilidades de ganarse el sustento a los refugiados y los desplazados internos a su regreso, así como a las comunidades de acogida. De 1993 a 2005, la conferencia sobre refugiados y migrantes de la Comunidad de Estados Independientes congregó a 12 Estados Miembros que habían formado parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas para analizar y ocuparse de una serie de desplazamientos involuntarios de población acontecidos en el territorio de la antigua Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, en los que estaban involucrados refugiados, desplazados internos, migrantes de regreso, personas que habían estado deportadas, migrantes en situación irregular y damnificados de catástrofes.

42. Los principales factores que determinaron los buenos resultados en estas iniciativas regionales fueron, entre otros, vincular las soluciones a procesos de paz más amplios, al tiempo que se atendía a las corrientes de refugiados y los movimientos migratorios irregulares, crear enfoques a la medida de la región y establecer un “trato” por el que las responsabilidades se repartían entre los países de origen, tránsito y destino que abarcaba tanto actividades humanitarias como soluciones basadas en el desarrollo. Entre los factores institucionales que contribuyeron a su buena marcha cabe citar el establecimiento de un proceso de preparación y seguimiento (en lugar de una única conferencia para hacer promesas de contribuciones), la determinación de los cargos directivos de organismos indispensables y la labor de apoyo del Secretario General y la sociedad civil.

43. En fechas más recientes, el Plan Regional para los Refugiados y la Resiliencia ante la crisis de la República Árabe Siria agrupa a más de 200 asociados para ofrecer una respuesta coordinada a nivel regional a la crisis de los refugiados. En el plan se combinan los recursos humanitarios y de desarrollo con miras a apoyar la aplicación de planes de respuesta impulsados por el propio país para Egipto, el Iraq, Jordania, el Líbano y Turquía. El Plan, dirigido conjuntamente por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo y el ACNUR, incluye medidas para atender las necesidades de protección y asistencia de los refugiados que viven en campamentos, así como el desarrollo basado en la resiliencia centrado en las comunidades vulnerables, al tiempo que se refuerza la capacidad de los sistemas de prestación de servicios a nivel nacional y subnacional.

44. También a nivel regional, como parte del Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos, implantado en 2002, se formuló una serie de propuestas para proteger a las personas en el mar, prevenir el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, hacer frente a las causas profundas y mejorar los medios de vida en las comunidades de riesgo. Del mismo modo, la Iniciativa de la Unión Africana y el Cuerno de África sobre el tráfico ilícito de migrantes y la trata de personas, también conocida como el proceso de Jartum, iniciada en 2014, ha avanzado en el examen de medidas conjuntas sobre estas cuestiones.

B. Hacer frente a las causas profundas

45. El cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y las metas de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible reduciría la necesidad de los migrantes de abandonar sus hogares en busca de mejores oportunidades al atajar algunas de las causas profundas de los movimientos involuntarios de refugiados y migrantes. También permitiría disfrutar de políticas de migración bien gestionadas, reduciría los costos de la migración e impulsaría la contribución de los migrantes y los refugiados a los países de origen y de destino por un igual.

46. La crucial importancia de la respuesta temprana a las violaciones de los derechos humanos es uno de los pilares de la iniciativa Los Derechos Humanos Primero, y el estrecho vínculo entre prevención y protección se reconoció en el párrafo 139 del Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, en que la Asamblea General se comprometió a ayudar a los Estados a crear capacidad para proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad, y a prestar asistencia a los que se encontrasen en situaciones de tensión antes de que estallasen las crisis y los conflictos.

47. En el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030, se exhortó a los países a adoptar medidas para mitigar los riesgos de desastre y el consiguiente desplazamiento (véase la resolución 69/283 de la Asamblea General). En su 21º período de sesiones, celebrado en París del 30 de noviembre al 13 de diciembre de 2015, la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático acordó establecer un equipo de tareas para crear enfoques integrados que permitieran “evitar, reducir al mínimo y afrontar los desplazamientos relacionados con los efectos adversos del cambio climático” (véase FCCC/CP/2015/10/Add.1, decisión 1/CP.21).

C. Iniciativas en materia de migración y desplazamientos

48. Otros procesos dirigidos por los Estados están dando lugar a la elaboración de instrumentos concretos para dar respuesta a los grandes movimientos de refugiados y migrantes. El Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo, establecido en 2007, es un proceso de carácter voluntario, oficioso, no vinculante e impulsado por los gobiernos que tiene por objeto mejorar el entendimiento y fomentar la cooperación en lo tocante a la relación entre la migración y el desarrollo, y fomentar resultados prácticos y orientados a la acción. En 2015, el Foro Mundial trató por primera vez cuestiones relativas a los migrantes forzados.

49. Más de 100 gobiernos han afirmado su apoyo a una mejor protección de las personas desplazadas a través de las fronteras por los desastres en el contexto del cambio climático como parte de la Iniciativa Nansen, proceso consultivo dirigido por los Estados que se desarrolló de 2012 a 2015, en el que se informó de que al menos 53 países habían recibido, o se habían abstenido de enviar de vuelta, a migrantes afectados por desastres¹⁶. La iniciativa “Migrantes en Países en Crisis”, impulsada por los Estados, que se puso en marcha en 2014 bajo la presidencia conjunta de Filipinas y los Estados Unidos y con el apoyo de la OIM en las labores de secretaría, está elaborando directrices para proteger y asistir a los migrantes atrapados en países que sufren conflictos o desastres naturales¹⁷. La Alianza de Soluciones reúne a gobiernos y otros interesados para encontrar soluciones y reconoce explícitamente que el desplazamiento forzoso es tanto una cuestión humanitaria como de desarrollo.

50. Todas estas iniciativas indican que muchos agentes están buscando en diferentes contextos y lugares formas de aumentar la cooperación internacional para responder a los grandes movimientos de refugiados y migrantes. Se dispone de un gran acervo para continuar la labor.

VI. Respuesta a los grandes movimientos de refugiados y migrantes: recomendaciones para los Estados Miembros

51. La reunión plenaria de alto nivel que se celebrará el 19 de septiembre de 2016 brinda a los dirigentes del mundo una oportunidad única para acordar un nuevo enfoque de la respuesta a los grandes movimientos de refugiados y migrantes. Están listos los componentes necesarios para encontrar una solución integral. Existen los convenios, marcos e instrumentos necesarios, aunque algunos requieran mayor aceptación y todos ellos se deban aplicar plenamente. En la presente sección se presentan los antecedentes y mis recomendaciones concretas a los Estados Miembros para fortalecer las respuestas a grandes movimientos de refugiados y migrantes, mientras que la sección VII se centra en los compromisos que los Estados Miembros podrían contraer al más alto nivel el 19 de septiembre.

¹⁶ Véase www.nanseninitiative.org/.

¹⁷ Véase <https://micinitiative.iom.int/>.

A. Mantener las condiciones de seguridad y dignidad en los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes

Hacer frente a las causas profundas

52. Hacer frente a las causas de los grandes desplazamientos de refugiados debe constituir el eje de todas las iniciativas. La gente tiene derecho a permanecer en su hogar, y la comunidad internacional debe hacer todo lo posible por garantizar que las personas no se vean obligadas a abandonar su casa o su comunidad en pos de la seguridad o la supervivencia. Afrontar esas causas requiere el cumplimiento de los compromisos que los Estados Miembros han formulado a lo largo de los años. En la mayoría de los casos, las medidas necesarias para afrontar las causas de los grandes movimientos de personas a través de las fronteras internacionales son sobradamente conocidas. No hacen falta nuevas listas de recomendaciones. Lo que hay es que movilizar la voluntad política y los recursos para aplicar las decisiones que la comunidad internacional ha adoptado en la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y otros foros internacionales. En lugar de “prevenir” los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes, hay que ocuparse de los factores que los obligan a abandonar sus hogares y comunidades.

Protección de las personas que forman parte de grandes desplazamientos de refugiados y migrantes

53. Un principio fundamental es que se deben respetar los derechos humanos de todos aquellos que abandonen sus países, independientemente de su situación migratoria. La gobernanza de la migración y las respuestas a los desplazamientos de refugiados deben respetar plenamente el derecho internacional de los derechos humanos, humanitario, del trabajo y de los refugiados.

54. Las personas en tránsito, ya sean refugiados, solicitantes de asilo o migrantes, tienen derecho a protección. El derecho internacional exige que se preste auxilio “a toda persona que se encuentre en peligro de desaparecer en el mar”¹⁸. Los Estados Miembros también tienen la obligación de desarticular las redes de tráfico ilícito y trata de personas, así como de detener y enjuiciar a los delincuentes que se lucran de esas actividades. Las políticas fronterizas y marítimas, incluidos los protocolos de desembarque, deberían ajustarse a las normas de derechos humanos y el imperativo humanitario de anteponer el rescate a las preguntas. Insto a los Estados Miembros a que revisen su legislación nacional y las disposiciones de justicia penal para garantizar que se ajusten a las normas internacionales sobre tráfico ilícito y trata de personas, seguridad marítima y gestión de las fronteras.

55. Los Estados Miembros tienen la responsabilidad de garantizar que sus procedimientos fronterizos protegen los derechos humanos y son compatibles con el derecho internacional de los refugiados, así como que son sensibles a las necesidades concretas de las mujeres, los niños y otras personas que puedan correr especial riesgo. Se deben satisfacer las necesidades inmediatas de todas las personas que hayan estado expuestas al peligro físico o psicológico durante el viaje, ya sea por tierra o mar, e independientemente de su situación migratoria, y se debe derivar

¹⁸ Véanse el artículo 98 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar y el Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar.

a las personas con necesidades específicas para que reciban los servicios adecuados. En el caso de los niños, su interés superior debe ser en todo momento la consideración primordial. A ese respecto, insto a los Estados Miembros a que revisen sus políticas de gestión de las fronteras conforme a los Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales, formulados por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH)¹⁹; el Marco Operacional en Situaciones de Crisis Migratoria de la OIM; y La Protección de Refugiados y la Migración Mixta: El Plan de Acción de los 10 Puntos, del ACNUR. Exhorto además a los Estados Miembros a que se alejen de la creciente tendencia al aumento de las medidas de seguridad y el cierre de las fronteras y avancen hacia la creación de más oportunidades para la migración segura, regular y ordenada.

56. Me preocupa la creciente tendencia a la criminalización de los desplazamientos irregulares. El derecho internacional de los refugiados establece claramente que el hecho de que los solicitantes de asilo utilicen medios irregulares de entrada no debería utilizarse en su contra. Todos los refugiados y migrantes, independientemente de su situación, tienen derecho a las debidas garantías procesales a la hora de determinar su condición jurídica, si se les permite la entrada y si están autorizados a permanecer en el país, y en ningún caso son admisibles las expulsiones colectivas. Por tanto, insto a los Estados a que estudien alternativas a la detención a efectos de control de la inmigración y que adopten el compromiso de no detener nunca a niños a tales efectos.

57. Si bien los derechos humanos son aplicables a todas las personas, los procesos de supervisión y remisión son necesarios para determinar quién requiere protección en virtud del derecho internacional de los refugiados. Aquellos que necesiten protección en calidad de refugiados deben ser derivados a las autoridades competentes, como se indica a continuación. Es posible que aquellas personas que no se ajusten a la definición de refugiado necesiten otras formas de protección, por ejemplo, los niños no acompañados, las víctimas de la trata y las víctimas de la violencia por razón de género deberían recibir la protección y asistencia que precisen. Por tanto, he solicitado a los Estados Miembros que se comprometan a formular más orientaciones sobre la protección de los migrantes con vulnerabilidades particulares, como se detalla en la sección VII.

58. En particular, insto a todos los Estados Miembros a fomentar políticas y servicios que tengan en cuenta las cuestiones de la edad y el género con el fin de velar por los derechos de los niños y atender sus necesidades particulares, proteger la unidad familiar, prevenir los casos de violencia por razón de género y darles respuesta. Asimismo, exhorto a todos los Estados Miembros a ocuparse de los derechos y las necesidades de todos aquellos que lleguen con vulnerabilidades particulares, incluidas las personas de edad y las personas con discapacidad, independientemente de su situación migratoria.

59. Los Estados Miembros que afrontan la llegada de un gran número de refugiados y migrantes merecen recibir un amplio apoyo de la comunidad internacional, en particular una mayor asistencia humanitaria para atender las

¹⁹ Véase ACNUDH, “Principios y Directrices Recomendados sobre los Derechos Humanos en las Fronteras Internacionales” (Ginebra, 2014). Se puede consultar en http://www.ohchr.org/Documents/Issues/Migration/OHCHR_Recommended_Principles_Guidelines_SP.pdf.

necesidades inmediatas. Es posible que también sean necesarios más recursos humanos para prestar apoyo en el rescate, la supervisión y la recepción de los recién llegados. Insto a los Estados Miembros a que se apoyen mutuamente cuando haya una mayor afluencia de refugiados y migrantes, sobre la base de la cooperación bilateral, regional e internacional, así como mediante una respuesta integral a la cuestión de los refugiados, como se detalla en los párrafos 76 a 90.

No discriminación e inclusión

60. La discriminación y la marginación son elementos característicos de la experiencia de muchos refugiados y migrantes en todo el mundo. Esta situación se debe abordar urgentemente.

61. El derecho internacional prohíbe todo tipo de discriminación por motivos de raza, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Esta prohibición es de sobra conocida y la historia nos ha enseñado muchas lecciones sobre el destructivo legado del odio. Pese a ello, un discurso virulento, xenófobo y a menudo racista está cobrando arraigo en muchas partes del mundo de nuevo en esta época. Este clima incita a la discriminación contra los refugiados y migrantes en diversas esferas de la vida, como la educación, el empleo, la atención sanitaria y la vivienda, y atenta contra la dignidad humana de los refugiados y migrantes. Para atajar esta situación, he decidido iniciar una campaña mundial de lucha contra la xenofobia liderada por las Naciones Unidas, en la que se haga hincapié en el contacto directo y personal entre las comunidades de acogida y los refugiados y migrantes.

62. Espero que la campaña destaque la humanidad que nos une e insista en las contribuciones positivas de los refugiados y migrantes. Espero también que goce de un amplio apoyo de los Estados Miembros y de una gran variedad de agentes de la sociedad civil en todos los países²⁰.

63. Muchos refugiados y migrantes están confinados a la marginación en las sociedades en las que viven. Esta situación trunca el potencial humano de los refugiados y los migrantes y provoca una tensión económica y social. El mejor enfoque es la inclusión de los refugiados y migrantes en todas las esferas de la vida social, cultural y económica. Esto los ayuda a desarrollar su potencial humano y contribuir positivamente a las economías y sociedades de los países receptores y promueve la cohesión social. La inclusión redundaría en interés de todos los involucrados: los propios refugiados y migrantes, las sociedades de acogida y los países de origen.

64. La inclusión tiene su base en el derecho internacional. La Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados contiene disposiciones sobre los derechos sociales y económicos de los refugiados. El derecho internacional de los derechos humanos, que se basa en la Declaración Universal de Derechos Humanos y se desarrolla en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, reconoce los derechos humanos fundamentales para todas las personas, con muy contadas restricciones

²⁰ Véanse, por ejemplo, las campañas de la OIM (<http://iamamigrant.org/>), el ACNUR (<https://twitter.com/withrefugees>) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (<https://twitter.com/actofhumanity>).

sobre los extranjeros. Esos derechos también tienen vigencia en el caso de los refugiados y los migrantes.

65. Las políticas de inclusión tienen por objeto incorporar a los refugiados y los migrantes en la sociedad que los acoge. Eso significa que deberían recibir asistencia para aprender el idioma del país en una etapa temprana. La orientación cultural también es importante. Las mejores prácticas muestran que la inclusión funciona mejor cuando se inicia inmediatamente después de la llegada. Asimismo, la inclusión significa que se haga hincapié en garantizar el acceso a todos los tipos y niveles de educación, a la atención sanitaria y al empleo a todos los niveles de especialización. Por tanto, insto a todos los Estados Miembros a que formulen políticas nacionales de inclusión para los refugiados y migrantes.

66. Los Estados que trabajan de manera aislada no logran la inclusión. Para lograr la inclusión de los refugiados y los migrantes se debería contar con una amplia participación de una gran variedad de agentes. Habría que alentar una colaboración más activa de las organizaciones locales de la sociedad civil, las comunidades religiosas, el sector privado, los medios de comunicación, las instituciones nacionales de derechos humanos y las asociaciones de refugiados y migrantes, y los Estados Miembros deberían establecer alianzas con ellos. Habida cuenta de la importancia del empleo y los medios de subsistencia en las políticas de inclusión, insto a los Estados Miembros a que se preparen para apoyar a los Gobiernos, las organizaciones de empleadores y de trabajadores y otros agentes del mundo laboral a la hora de abordar los importantes efectos de las grandes corrientes de refugiados y migrantes en los mercados de trabajo.

67. Las políticas nacionales de inclusión también deberían velar por que se incluya a los migrantes y los refugiados en las estrategias nacionales de desarrollo y los planes de acción nacionales de adaptación, así como en los Marcos de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo. Se debería garantizar la coherencia de las políticas entre la migración y otros ámbitos normativos, por ejemplo, en relación con la contratación y las remesas, el perfeccionamiento y el reconocimiento de las aptitudes, la degradación ambiental y el cambio climático, el desarrollo agrícola y rural y el empleo de los jóvenes. Es necesario reforzar la cooperación entre el desarrollo internacional y los agentes humanitarios para garantizar que los Estados, incluidas las autoridades locales, reciban el apoyo integral que necesitan. Me comprometo a garantizar esas sinergias dentro del sistema de las Naciones Unidas.

B. Respuestas amplias y mayor reparto de la responsabilidad en la cuestión de los refugiados

68. El mundo se enfrenta a un número sin precedente de refugiados a causa de los conflictos que surgen y de los que están por resolver. Se necesita con urgencia un reparto mayor de la responsabilidad en la cuestión de los refugiados para salvaguardar sus derechos y para que las repercusiones de su huida no afecten de manera desproporcionada a algunos países y regiones por la mera razón de su proximidad a los países de origen. Esta es una prioridad a escala mundial. En la sección VII se formula una serie de compromisos para que los Estados Miembros los adopten al más alto nivel en forma de un pacto mundial sobre responsabilidad compartida respecto a los refugiados, con miras a salvaguardar sus derechos

mientras se apoya de manera eficaz y previsible a los Estados Miembros afectados por esos desplazamientos.

69. La cooperación entre los Estados Miembros y la responsabilidad compartida han constituido el eje del régimen internacional de protección desde sus inicios, a principios del siglo XX. En el preámbulo de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, se considera que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de los problemas cuyo alcance y carácter internacionales han sido reconocidos por las Naciones Unidas no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional.

70. El principio de responsabilidad compartida sigue siendo vital, dado que los retos que representan los refugiados son intrínsecamente transnacionales y no pueden ser abordados por un solo Estado Miembro. El principio se reafirma en sucesivas resoluciones de la Asamblea General, la más reciente de las cuales es la resolución 70/135, aprobada en diciembre de 2015. La propuesta del pacto mundial I reafirmará este principio mediante la aplicación de normas en las que se reflejen la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, los instrumentos regionales sobre refugiados y el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos. En concreto, un pacto mundial comprometerá a los Estados Miembros a apoyar una respuesta amplia a la cuestión de los refugiados siempre que se produzca un desplazamiento de refugiados a gran escala y potencialmente prolongado. Además, promoverá un reparto equitativo de las responsabilidades previendo contribuciones diferenciadas de los Estados Miembros y los asociados nacionales e internacionales sobre la base del derecho internacional y las buenas prácticas demostradas.

71. Para ayudar a los Estados Miembros a cumplir los compromisos de un pacto mundial sobre responsabilidad compartida respecto a los refugiados y de conformidad con su mandato de “proporcionar protección internacional ... y de buscar soluciones permanentes al problema de los refugiados”²¹, he solicitado al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que inicie y coordine un amplio plan de respuesta a la cuestión de los refugiados, sobre la base del derecho internacional y las mejores prácticas y en coordinación con todos los agentes pertinentes, incluidas las operaciones humanitarias de carácter más general, allí donde existan, en situaciones concretas en las que se den desplazamientos masivos de refugiados. El plan de respuesta se sustentará en los elementos básicos que figuran a continuación.

Elementos básicos de una respuesta amplia a la cuestión de los refugiados

72. Los solicitantes de asilo necesitan disponer de acceso al territorio y a procesos para determinar sus necesidades de protección internacional mediante procedimientos individuales o colectivos justos y eficaces. Cuando se reconozca a las personas la necesidad de protección internacional, se les debería conceder un estatuto adecuado y los derechos conexos, que comprendan no solo la protección frente a la devolución y un tratamiento adecuado, sino también los derechos

²¹ Véase el párrafo 1 del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y la resolución 58/153 de la Asamblea General, en la que la Asamblea revocó la limitación temporal del mandato del ACNUR. Véase también ACNUR, “Nota sobre Mandato del Alto Comisionado para los Refugiados y su Oficina”, octubre de 2013. Se puede consultar en <http://www.acnur.org>.

definidos en los instrumentos internacionales de derechos humanos y del derecho de los refugiados.

73. Es necesario que los Estados receptores puedan contar con apoyo internacional para establecer procedimientos de recepción adecuados mediante acuerdos de cooperación que les proporcionen asistencia y conocimientos especializados cuando sea necesario, por ejemplo, en materia de tecnología biométrica. Los Estados receptores deben garantizar la emisión de documentos relativos al registro, la situación en el país y otros acontecimientos vitales importantes (como el nacimiento, el matrimonio, el divorcio y la defunción). De esta manera se previene la apatridia, se permite que las personas accedan a los servicios esenciales y se facilita la búsqueda de soluciones, entre ellas, el derecho a regresar al hogar en condiciones de seguridad y dignidad cuando las circunstancias lo permitan.

74. Se prestará asistencia de manera eficaz y eficiente y se reforzará la capacidad de respuesta de los refugiados y las comunidades de acogida. En la medida de lo posible, la prestación debería realizarse mediante proveedores de servicios nacionales adecuados (por ejemplo, en el ámbito de la salud, la educación, el agua y los saneamientos, la vivienda, la energía y los servicios sociales).

75. Deberían estudiarse mecanismos de prestación de servicios basados en dinero en efectivo y medios innovadores de ofrecer eficazmente asistencia humanitaria y para el desarrollo con el fin de satisfacer las necesidades básicas, aumentar la resiliencia de las poblaciones afectadas y sentar las bases para la estabilización y la recuperación.

76. Los Estados receptores no pueden satisfacer las necesidades esenciales de los refugiados por sí solos; otros Estados Miembros deberían compartir esta responsabilidad. Desde el comienzo de una fase de emergencia y hasta que se encuentren soluciones duraderas, se debe invertir en las capacidades de los refugiados, las autoridades locales y las redes y sistemas comunitarios, en particular, para proteger a las mujeres y los niños. Los asociados locales y de la sociedad civil y las organizaciones no gubernamentales deben recibir el apoyo de los donantes y las organizaciones internacionales para desempeñar un papel más destacado en las respuestas humanitarias.

77. Las propias comunidades receptoras suelen ser las que primero responden a las emergencias de refugiados. La mayoría de los refugiados reside fuera de los campamentos y garantizar que sus anfitriones reciben el apoyo adecuado es fundamental para velar por la cohesión social, que ayuda a mantener el respeto por el derecho de asilo.

78. Es imprescindible que los agentes humanitarios y de desarrollo colaboren con los Estados receptores y definan resultados comunes que todos puedan apoyar, como la reducción gradual de la dependencia de la ayuda humanitaria internacional en favor de soluciones más sostenibles. La acción humanitaria internacional debe ser rápida, ágil y eficaz. Al mismo tiempo, habida cuenta de la larga duración media de los desplazamientos, la respuesta será más sostenible si se basa en los sistemas nacionales y locales e incorpora un enfoque de desarrollo, incluso en las primeras etapas de una emergencia.

79. Los Estados no receptores, los donantes multilaterales y los asociados del sector privado deben garantizar la financiación humanitaria previsible, sistemática y suficiente para satisfacer las necesidades de emergencia más imperiosas, así como

las necesidades a más largo plazo de los refugiados y las comunidades de acogida. Deberían buscarse formas nuevas e innovadoras de financiación, como señalé en mi informe para la Cumbre Humanitaria Mundial (A/70/709). Los gastos económicos y sociales que conlleva acoger a un gran número de refugiados se deben tener en cuenta en los planes financieros de préstamos, en particular para los países de ingresos medianos, y se deben crear oportunidades de financiación para el desarrollo y estimular las inversiones del sector privado para los países que acojan a un número considerable de refugiados. La creciente colaboración del Banco Mundial y los bancos multilaterales de desarrollo en el apoyo a los Estados y las comunidades que se ven afectadas por los refugiados y los desplazados internos es un acontecimiento positivo.

80. Los refugiados quieren y pueden llegar a ser autosuficientes en los lugares que los acogen, lo que redundaría en su propio interés y en el de las comunidades en las que viven. El apoyo destinado a ofrecer medios de vida viables y sostenibles a los refugiados y las comunidades de acogida permite a los refugiados satisfacer necesidades básicas, como la alimentación, el agua, la vivienda y la ropa, y contribuir al desarrollo de las economías locales.

81. La autosuficiencia de los refugiados se debería facilitar con el reconocimiento de su derecho de residencia y el compromiso de ampliar el acceso al empleo legal siempre que sea posible. Los refugiados, incluidas las mujeres y los jóvenes, deben formar parte de esos planes para velar por que sus aptitudes y capacidades contribuyan a su protección y la de sus comunidades.

82. Ningún niño refugiado debe quedar excluido. El acceso a la educación es una protección esencial para los niños y los jóvenes en contextos de desplazamiento. La enseñanza primaria debería ser obligatoria y estar disponible para todos los niños refugiados. Además, deberían ampliarse las oportunidades educativas a todos los niveles, incluida la enseñanza secundaria y superior. La educación contribuye a la adopción de soluciones ya que proporciona a los niños y los jóvenes conocimientos y aptitudes para reconstruir sus vidas y sus comunidades.

83. El reparto de responsabilidades entre los Estados Miembros también conlleva que se alivien algunas de las presiones que sufren los países de acogida ampliando los canales de admisión de refugiados en otros países lo suficiente para cubrir las necesidades anuales de reasentamiento señaladas por el ACNUR, o al menos el 10% de la población total de refugiados. Esto se puede lograr mediante una mejora de las actividades de reasentamiento, programas de admisión humanitaria y evacuación médica, programas de evacuación temporal y oportunidades de migración de personas calificadas, movilidad laboral, educación y reagrupación familiar. Esos canales ofrecen alternativas viables a los viajes irregulares y a menudo peligrosos.

84. La mayoría de los refugiados desean volver a sus hogares. Cuando las condiciones en el país de origen sean propicias para el regreso, una respuesta integral a la situación de los refugiados incluirá medios para su regreso dentro de un marco adecuado de seguridad física, jurídica y material, de conformidad con las normas internacionales y con arreglo a las necesidades de reintegración. Los países de origen también deben establecer las condiciones necesarias para el regreso sostenible incorporando las necesidades de reintegración en la planificación nacional para el desarrollo, así como mediante amnistías, garantías en materia de derechos humanos y medidas que permitan la restitución de los bienes.

85. Los planes de regreso requieren la participación de los Estados Miembros pertinentes, las organizaciones del sistema de las Naciones Unidas y otros asociados para apoyar la repatriación voluntaria, la reintegración y la reconciliación, incluso promoviendo la igualdad entre los repatriados, los desplazados y los residentes locales en el acceso a los servicios esenciales y la participación en la vida pública. Debe apoyarse integralmente a los países de origen, también a través de la reconstrucción y la financiación para el desarrollo.

86. En situaciones en que las condiciones no son propicias para el regreso, los refugiados necesitan disponer de un estatuto en los Estados receptores que les permita restablecer su vida y planificar su futuro. Los Estados receptores deberían reconocer su condición jurídica y examinar dónde, cuándo y cómo se debe ofrecer a los refugiados la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados.

C. Migración segura, ordenada y regular garantizada

87. En la actualidad, la mayor parte de la migración se produce a través de medios seguros y regulares. La mayoría de los casi 250 millones de migrantes internacionales abandonan sus países, recorren los países de tránsito y llegan a los de destino sin incidentes. Sin embargo, este no es el caso de todos los migrantes, por ejemplo, de aquellos que forman parte de los desplazamientos masivos y a menudo peligrosos en los que se centra el presente informe. Exhorto a todos los Estados Miembros a que redoblen sus esfuerzos para facilitar la migración segura, ordenada y regular con miras a formular un pacto mundial a este respecto.

88. La base de ese pacto es que todos los migrantes tienen derecho al respeto, la protección y el pleno disfrute de sus derechos humanos en virtud de los tratados internacionales básicos de derechos humanos, independientemente de su situación migratoria. Además de los instrumentos básicos de derechos humanos a los que se hace referencia en la sección VII, varios instrumentos jurídicos internacionales otorgan salvaguardias específicas a los trabajadores migratorios, como la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares de 1990 y los convenios pertinentes de la OIT, en particular los Convenios núm. 97 y núm. 143, relativos a los Trabajadores Migrantes y el Convenio núm. 189, relativo al Trabajo Decente para las Trabajadoras y los Trabajadores Domésticos, adoptado recientemente. Además, los migrantes también gozan de derechos y protección en virtud de distintas ramas del derecho internacional, incluido el derecho de los refugiados, el derecho del trabajo, el derecho humanitario, el derecho marítimo, el derecho penal transnacional, el derecho de la nacionalidad, el derecho consular y el derecho del mar. Hago un llamamiento a todos los Estados Miembros a que ratifiquen y apliquen de manera efectiva los marcos normativos existentes. Ello garantizaría el respeto de los derechos humanos de los migrantes; facilitaría la migración segura, justa, ordenada y regular; reduciría la incidencia de la explotación y los abusos relacionados con la migración; y mejoraría la cooperación internacional en materia de migración.

89. No obstante, muchos migrantes, aunque no son refugiados, son vulnerables en sus países de origen, a lo largo de sus rutas migratorias, al llegar a su destino o durante el proceso de regreso a su país de origen o una vez que llegan a él. Deben señalarse cuáles son sus necesidades y vulnerabilidades específicas. Los migrantes atrapados en situaciones de crisis son doblemente vulnerables, ya que a menudo son

invisibles por no ser ciudadanos del país y tienen dificultades para acceder a la ayuda humanitaria. En gran medida, estas personas no tienen cabida en la actual estructura humanitaria.

90. Los Estados Miembros tienen el deber de proteger a sus nacionales en el extranjero. Se ha realizado una labor importante en el marco de la Iniciativa sobre los Migrantes en Países en Crisis con objeto de determinar las funciones y responsabilidades de los países de origen en la protección y asistencia a sus nacionales en el extranjero y en el establecimiento de prácticas prometedoras a tal efecto, como la mejora de los servicios consulares y la cooperación consular en el plano bilateral y regional, en particular en situaciones de emergencia.

91. Recientemente, entidades y organizaciones internacionales han elaborado orientaciones, como el Programa sobre la Migración Equitativa²² y el Marco Multilateral para las Migraciones Laborales²³ de la OIT; y el Marco de Gobernanza sobre la Migración²⁴, el Marco Operacional en Situaciones de Crisis Migratoria y el Sistema Internacional de Reclutamiento de Integridad²⁵ de la OMI, que constituyen importantes contribuciones para reforzar el marco normativo internacional y atender las necesidades prácticas. Además, el ACNUDH dirige actualmente una iniciativa mediante el Grupo de Trabajo sobre Migración, Derechos Humanos y Género del Grupo Mundial sobre Migración encaminada a formular principios y orientaciones prácticas sobre la protección de los derechos humanos de los migrantes en situaciones vulnerables y en grandes desplazamientos²⁶. Exhorto a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de utilizar estas orientaciones a la hora de formular el pacto para una migración segura, ordenada y regular.

92. Como corolario de la potestad soberana de determinar qué extranjeros pueden entrar y permanecer en el territorio de un Estado, los Estados Miembros tienen el derecho de expulsar a los extranjeros que no estén autorizados a quedarse. El regreso es un aspecto importante para garantizar la integridad de los sistemas de asilo y migración, y todos los Gobiernos tienen la obligación de aceptar el regreso de sus nacionales. Exhorto a los Estados Miembros a que promuevan el regreso voluntario frente a la deportación o el regreso forzado para proteger mejor la dignidad de los migrantes y reducir los gastos administrativos o jurídicos. El complemento más eficaz del regreso voluntario es una buena asistencia para la reintegración que facilite la reconstrucción de la vida y los medios de subsistencia de los migrantes en sus países de origen. La asistencia para la reintegración debería prestarse a las personas cuando regresan solas y a las comunidades cuando el

²² OIT, *Migración equitativa: un programa de la OIT* (Ginebra, 2014). Se puede consultar en http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_norm/---relconf/documents/meetingdocument/wcms_243900.pdf.

²³ OIT, *Marco Multilateral de la OIT para las Migraciones Laborales: principios y directrices no vinculantes para un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos* (Ginebra, 2006). Se puede consultar en: http://ilo.org/wcmsp5/groups/public/---ed_protect/---protrav/---migrant/documents/publication/wcms_178678.pdf.

²⁴ OIM, documento C/106/40. Se puede consultar en <https://governingbodies.iom.int/es/system/files/es/council/106/C-106-40-Marco-de-Gobernanza-sobre-la-Migraci%C3%B3n.pdf>.

²⁵ Véase <http://iris.iom.int/about-iris>.

²⁶ Véase también la labor del Grupo Mundial sobre Migración para integrar la migración en la planificación para el desarrollo y sus dos evaluaciones recientes sobre la migración relacionada con la crisis (www.iom.int/stocktaking-exercise-crisis-related-migration) y sobre la protección en el mar (www.refworld.org/docid/570799034.html).

regreso se produce a gran escala. Todo tipo de regreso, incluida la deportación, debe ajustarse a las normas internacionales y respetar el principio fundamental de no devolución, el interés superior de los niños y las debidas garantías procesales.

93. Acojo con beneplácito las iniciativas adoptadas por algunos Estados Miembros para reconocer que determinados migrantes vulnerables que no son refugiados deberían estar, como mínimo, protegidos temporalmente frente a la repatriación. Más de 20 Estados Miembros han formulado leyes y políticas nacionales para conceder protección temporal o de otra índole a los migrantes cuando sus países de origen se ven afectados por desastres naturales o graves alteraciones del orden público¹⁶. En ese sentido, la seguridad y el bienestar de los migrantes, así como la capacidad de sus países de origen de aceptar un gran número de repatriados, habida cuenta de las repercusiones en los servicios sociales, los mercados de trabajo, la cohesión social y la estabilidad, son consideraciones importantes.

94. Además, varios Estados Miembros han adoptado medidas para proporcionar protección temporal o permanente a las víctimas de la trata u otras formas graves de explotación, aunque ello no debería depender de que las víctimas acepten cooperar con los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Aliento a más Estados a que formulen este tipo de medidas. Podrían elaborarse marcos de protección nacionales y regionales, incluso por conducto de las comunidades económicas regionales, como la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental, los procesos consultivos regionales y los foros interregionales, con el fin de crear condiciones más previsibles y seguras para los migrantes que se encuentran en dificultades. Además, algunos Estados Miembros han adoptado programas para regularizar la situación de los migrantes, en particular cuando están bien integrados en la vida económica y social de sus Estados y comunidades de acogida.

95. El apoyo es especialmente necesario para las autoridades locales que reciben a los migrantes en primer lugar, tanto de manera temporal como a largo plazo, y suelen tener una capacidad limitada para ocuparse de la acogida e integración de los recién llegados o los migrantes que regresan. Puesto que tienen un interés directo en la creación de comunidades unidas, deben formar parte de los procesos nacionales de planificación²⁷.

96. Para aprovechar al máximo los efectos positivos de la migración, debemos analizar las tendencias a partir de una sólida base empírica. Exhorto a todos los Estados Miembros a que inviertan en la recopilación de datos, incluidos datos desglosados por sexo y edad, así como de información sobre las corrientes regulares e irregulares, la vulnerabilidad de los migrantes y los efectos económicos de la migración. Deberían analizarse los datos para planificar futuras migraciones y promover la inclusión de los migrantes.

97. Si bien los derechos humanos y otras normas jurídicas regulan el trato a los migrantes, los marcos para la cooperación interestatal en los planos regional y mundial siguen siendo limitados o se encuentran en fase embrionaria. Dado el creciente reconocimiento de la naturaleza intrínsecamente internacional de las

²⁷ Están surgiendo prácticas prometedoras mediante diversos diálogos oficiales locales, como la Conferencia de la OIM sobre los Migrantes y las Ciudades, celebrada en 2015 (véase http://www.iom.int/es/idmcmc_sp); el Foro Mundial de Alcaldes sobre Movilidad, Migración y Desarrollo y la comunidad de intercambio de prácticas conexas (véase www.unitar.org/dcp/human-mobility-programme/facilitating-policy-dialogue); y la red Cities of Migration (véase <http://citiesofmigration.ca/?lang=es>).

cuestiones relativas a la migración, resulta esencial contar con mecanismos reforzados de cooperación interestatal para facilitar la migración segura, regular y ordenada y reducir la incidencia y los efectos de la migración irregular, insegura y desordenada. Por ese motivo solicito que se formule un nuevo pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular.

98. Con el fin de aumentar la capacidad de las Naciones Unidas para ayudar a los migrantes y a los gobiernos a abordar las cuestiones relativas a la migración y promover una mayor coherencia entre la migración y las esferas de políticas conexas, ha llegado el momento de fortalecer la relación jurídica entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones.

VII. Compromisos mundiales para dar respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes

99. Insto a los Estados Miembros que participen en la reunión plenaria de alto nivel del 19 de septiembre a que aprovechen plenamente la oportunidad que ofrece la reunión con miras a adoptar, al más alto nivel, nuevos compromisos mundiales para dar respuesta a los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes. Dichos compromisos incluirán los tres pilares que se indican a continuación.

A. Pilar 1: Mantener las condiciones de seguridad y dignidad en los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes

100. Insto a los Estados Miembros a:

a) Garantizar la protección, la dignidad y el respeto de los derechos humanos de los refugiados y migrantes de conformidad con sus obligaciones jurídicas en virtud de los nueve tratados internacionales básicos de derechos humanos²⁸ y todas las disposiciones pertinentes del derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados y el derecho del trabajo;

b) Aplicar en su totalidad la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible, incluidas las medidas para mitigar la pobreza;

c) Aplicar, con carácter urgente, medidas para reducir el riesgo de desastres, como se indica en el Marco de Sendai para la Reducción del Riesgo de Desastres 2015-2030;

d) Adoptar las medidas necesarias para aplicar en su totalidad el Acuerdo de París, aprobado por la Conferencia de las Partes en la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático en diciembre de 2015;

²⁸ Los nueve tratados internacionales básicos de derechos humanos son la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, la Convención sobre los Derechos del Niño, la Convención Internacional sobre la Protección de los Derechos de Todos los Trabajadores Migratorios y de sus Familiares, la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra las Desapariciones Forzadas y la Convención sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad.

e) Dedicar sus recursos colectivos a iniciativas encaminadas a prevenir los conflictos armados y garantizar la solución pronta y duradera de los conflictos armados, teniendo en cuenta las recomendaciones pertinentes de los tres exámenes independientes de 2015 relativos a la paz y la seguridad²⁹, así como las medidas adicionales enunciadas en mi informe para la Cumbre Humanitaria Mundial (A/70/709);

f) Adoptar todas las medidas posibles para, en primer lugar, ratificar, y , lo que es más importante, aplicar plenamente la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, en particular el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire y el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, y el Convenio Internacional sobre Búsqueda y Salvamento Marítimos³⁰;

g) Reconocer que la no discriminación es un componente fundamental del derecho internacional de los derechos humanos y que las políticas encaminadas a promover la inclusión de los refugiados y los migrantes que están autorizados a permanecer en un país redundan en beneficio de todos los interesados.

101. Exhorto a los Estados Miembros a que se comprometan a:

a) Con miras a abordar las causas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes:

i) Cumplir plenamente sus obligaciones jurídicas y las decisiones colectivas previas, como se indica en el párrafo 100, para abordar las causas de los grandes desplazamientos de refugiados y migrantes;

ii) Incorporar los Principios Rectores de los Desplazamientos Internos en las leyes y políticas nacionales y aplicar plenamente esas políticas para proteger a las personas que se han visto obligadas a abandonar sus hogares pero permanecen dentro de las fronteras nacionales;

iii) Apoyar las iniciativas de los Estados Miembros en situación de riesgo por los efectos adversos del cambio climático encaminadas a mitigar esos efectos y, donde sea necesario, planificar la migración, incluida la reubicación, para prevenir y reducir al mínimo los desplazamientos forzados;

b) Con miras a proteger a las personas en tránsito y en las fronteras:

i) Colaborar con otros Estados Miembros, órganos regionales y organismos internacionales, incluida la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito, para intensificar los esfuerzos dirigidos a enjuiciar a los delincuentes que participan en el tráfico ilícito y la trata de personas y para garantizar la protección y asistencia a los migrantes y refugiados objeto de tráfico ilícito y a las víctimas de la trata;

²⁹ Véanse A/70/95-S/2015/446; Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres, *Preventing Conflict, Transforming Justice, Securing the Peace: A Global Study on the Implementation of United Nations Security Council Resolution 1325* (Nueva York, 2015, se puede consultar en <http://wps.unwomen.org/~media/files/un%20women/wps/highlights/unw-global-study-1325-2015.pdf>); y A/69/968-S/2015/490.

³⁰ Véase [http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-\(SAR\).aspx](http://www.imo.org/es/About/Conventions/ListOfConventions/Paginas/International-Convention-on-Maritime-Search-and-Rescue-(SAR).aspx).

- ii) Examinar la gestión de las fronteras y las políticas de detención para garantizar que se respeten los derechos humanos de todos los que llegan, de conformidad con las normas internacionales, estudiar medidas alternativas a la detención de los refugiados y migrantes y garantizar que los niños, por cuestión de principios, nunca sean detenidos a efectos de control de la inmigración;
- c) Con miras a prevenir la discriminación y promover la inclusión:
 - i) Rechazar la retórica política que estigmatiza a los refugiados y migrantes, comprometerse a hacer todo lo posible para luchar contra la xenofobia y, en particular, dar ejemplo absteniéndose de utilizar lenguaje xenófobo en los discursos públicos, y apoyar la campaña mundial del Secretario General contra la xenofobia;
 - ii) Formular planes nacionales amplios para la inclusión de los refugiados y los migrantes autorizados a permanecer en sus países con el fin de alentar su plena contribución a las sociedades.

B. Pilar 2: Pacto mundial sobre responsabilidad compartida respecto a los refugiados

102. Exhorto a los Estados Miembros a que adopten un pacto mundial sobre responsabilidad compartida respecto a los refugiados, como se indica a continuación, en el que se destaque la necesidad de:

- a) Reconocer que los grandes desplazamientos de refugiados ocasionados por los conflictos nuevos y sin resolver están afectando profundamente a las personas y los Estados Miembros, a veces durante períodos prolongados, y que es necesaria la aplicación plena de los principios y normas de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967, así como de los instrumentos regionales sobre refugiados, para eliminar las reservas, conseguir adhesiones y garantizar el principio de no devolución y la prohibición de la expulsión colectiva;
- b) Comprometerse a compartir la responsabilidad de acoger a los refugiados de manera más justa, reconociendo que la responsabilidad compartida constituye el eje del régimen internacional de protección, que se refleja en el preámbulo de la Convención de 1951, se reafirma en sucesivas resoluciones de la Asamblea General e instrumentos regionales sobre refugiados, y se respalda en el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos;
- c) Reconocer que los países de origen tienen responsabilidades y obligaciones claras para con sus nacionales, inherentes a la soberanía y arraigadas en el derecho internacional humanitario y de los derechos humanos, por las que siguen teniendo que responder;
- d) Adoptar de inmediato las medidas necesarias para garantizar un mayor reparto de la responsabilidad respecto a los refugiados con el fin de salvaguardar los derechos de los refugiados y garantizar que las repercusiones de su huida no afecten de manera desproporcionada a países y regiones por la mera razón de su proximidad a los países de origen;
- e) Reconocer las contribuciones extraordinariamente generosas de los países y las comunidades que acogen a los refugiados y la necesidad de prestar un

mayor apoyo, en caso necesario, a las comunidades de acogida, que son las primeras en recibir el impacto de toda corriente importante de refugiados; y reconocer que el apoyo a las comunidades de acogida requiere respuestas humanitarias y para el desarrollo bien coordinadas con el fin de que los recursos para el desarrollo se destinen a atender las necesidades de los refugiados y las comunidades de acogida.

103. Hago un llamamiento a los Estados Miembros para que apoyen plenamente y sin demora a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados en su llamamiento a favor de un plan de respuesta integral a la cuestión de los refugiados en situaciones en las que se den grandes desplazamientos de este tipo, comprometiéndose a realizar lo siguiente:

a) Contribuir a la respuesta integral a la cuestión de los refugiados junto con todos los agentes pertinentes tomando como base un enfoque que abarque al conjunto de la sociedad, incluidos las Naciones Unidas, las organizaciones internacionales, las autoridades nacionales y locales, los asociados de la sociedad civil, el mundo académico, el sector privado y los medios de comunicación;

b) Determinar de manera oportuna sus contribuciones a la respuesta integral a la cuestión de los refugiados, que podrían adoptar varias formas, entre otras, apoyo financiero y en especie, asistencia técnica, medidas jurídicas o de políticas, personal y lugares de asentamiento y otros canales para la admisión de refugiados, y esforzarse por realizar contribuciones proporcionales a las necesidades mundiales de los refugiados y a las diferentes capacidades de cada Estado Miembro;

c) Movilizar recursos financieros para cubrir las necesidades humanitarias detectadas en la respuesta integral a la cuestión de los refugiados y la estrategia humanitaria de carácter más general, si la hubiera, y aumentar la financiación para el desarrollo desde el inicio del desplazamiento a fin de atender las necesidades de los refugiados y reforzar las instituciones nacionales, los servicios y las comunidades que les prestan apoyo;

d) Encontrar soluciones para los refugiados, en particular:

i) Invirtiéndose en iniciativas de reconciliación y reconstrucción para que los refugiados puedan regresar a sus hogares voluntariamente en condiciones de seguridad y dignidad;

ii) Facilitando espacios de reasentamiento u otros canales legales de admisión a un mínimo del 10% de la población mundial de refugiados al año;

iii) Ofreciendo oportunidades significativas de encontrar soluciones locales;

e) Facilitar el acceso a los servicios básicos relacionados, en particular, con la atención sanitaria, la educación y la asistencia para ofrecer oportunidades de sustento a los refugiados y los miembros de las comunidades de acogida.

104. Recomiendo que los Estados Miembros soliciten al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados que incluya en sus informes a la Asamblea General un examen relativo a la aplicación del pacto mundial sobre la responsabilidad compartida respecto a los refugiados, incluida una evaluación de la mejor manera de garantizar un enfoque de responsabilidad compartida previsible y equitativo para casos concretos de refugiados.

C. Pilar 3: Pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada

105. Insto a los Estados Miembros a que adopten las siguientes medidas con el objetivo de formular un pacto mundial para una migración segura, ordenada y regular:

a) Llevar a cabo un proceso dirigido por los Estados para formular un marco amplio de cooperación internacional sobre los migrantes y la movilidad humana en forma de pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada, y celebrar en 2018 una conferencia intergubernamental sobre la migración internacional para aprobar el pacto mundial;

b) Garantizar que el pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada se basa en el reconocimiento de que todos los migrantes, independientemente de su situación, deben contar con la protección, el respeto y el cumplimiento de sus derechos humanos como se indica en los nueve instrumentos internacionales básicos de derechos humanos y las normas conexas, incluidos todos los convenios pertinentes de la OIT, y estudiar la posibilidad de ratificar y aplicar de manera efectiva esos instrumentos;

c) Garantizar que, al formular el pacto mundial para una migración segura, regular y ordenada, el proceso se base en los mecanismos de cooperación bilateral, regional y mundial existentes para facilitar una migración segura, regular y ordenada, y que tenga en cuenta las funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino de los migrantes, las organizaciones internacionales, las autoridades locales, los empleadores y trabajadores del sector privado, los sindicatos, la sociedad civil y los grupos de los migrantes y de la diáspora. Ese proceso debería incluir el apoyo necesario para impulsar la mejora del diálogo regional y mundial y fortalecer la colaboración en materia de migración basándose en las mejores prácticas y la colaboración en las comisiones regionales, los procesos consultivos regionales y los foros multilaterales, en particular el Foro Mundial sobre Migración y Desarrollo;

d) Insistir en la intención de fomentar las oportunidades para la migración segura, ordenada y regular, con arreglo a la meta 10.7 de los Objetivos de Desarrollo Sostenible, incluida la movilidad laboral a todos los niveles de especialización que responda a las necesidades del mercado de trabajo, así como la reunificación de las familias y las oportunidades de migración vinculadas a la educación;

e) Garantizar que en las oportunidades de migración se prevea la contratación ética de migrantes, la reducción de los gastos de la migración, la facilitación del flujo de remesas y el aumento de su utilización productiva, la mejora de la transferencia de aptitudes y conocimientos y el reconocimiento mutuo de las destrezas, y la transferibilidad de las prestaciones adquiridas, como figura en la Agenda de Acción de Addis Abeba. Los Estados Miembros deberían luchar contra las prácticas de explotación y la demanda de servicios derivada de la explotación ajena, de conformidad con las normas de derechos humanos y del trabajo y los marcos de políticas pertinentes. Al generar esas oportunidades, se debería prestar una atención especial a los Estados frágiles y a los países y las zonas en situaciones de crisis, en particular debido a desastres o la degradación ambiental;

f) Lograr la inclusión de los migrantes y sus vulnerabilidades y necesidades concretas en el pacto mundial, la respuesta humanitaria coordinada y los marcos para el desarrollo en todos los niveles, velando por que se respeten los derechos de los migrantes, se movilicen los recursos financieros y humanos necesarios para respaldar esos esfuerzos y se amplíe la financiación para el desarrollo a las medidas encaminadas a fomentar la contribución positiva de los migrantes a las sociedades en las que residen;

g) Subrayar en el pacto mundial la responsabilidad de los Estados de proteger y ayudar a sus ciudadanos en el extranjero, en particular garantizando que dispongan de los documentos adecuados para su protección y su derecho de readmisión, como se prevé en la Convención de Viena sobre Relaciones Consulares, y estableciendo acuerdos regionales de cooperación consular donde sea necesario;

h) Recalcar en el pacto mundial que el regreso de aquellos migrantes que no cumplan las normas jurídicas nacionales o internacionales necesarias para permanecer en su país de acogida debe realizarse de manera segura, con dignidad y respetando los derechos humanos, sobre la base de: i) la primacía de los regresos voluntarios; ii) la cooperación entre los Estados de origen y de recepción; y iii) una mejor recepción y asistencia para la reintegración de aquellos que regresen.

106. Además de trabajar para formular el pacto mundial, insto a los Estados Miembros a que se comprometan a:

a) Iniciar un proceso consultivo dirigido por los Estados y destinado a mejorar la protección y asistencia para los migrantes en situaciones vulnerables, que contará con la participación de expertos y la sociedad civil, basándose en los principios y las orientaciones prácticas sobre la protección de los migrantes en desplazamientos masivos que está formulando el Grupo Mundial sobre Migración;

b) Considerar favorablemente la incorporación en las prácticas y políticas nacionales de la información de la Iniciativa sobre los Migrantes en Países en Crisis, dirigida por los Estados, para proteger y ayudar a los migrantes en países que se vean afectados por conflictos o desastres naturales, y de la Iniciativa Nansen, incluida en la agenda para la protección de los desplazados transfronterizos en el contexto de los desastres naturales y el cambio climático;

c) Estrechar la relación entre las Naciones Unidas y la Organización Internacional para las Migraciones, en particular mediante una relación jurídica fortalecida.