

PACTO MUNDIAL SOBRE REFUGIADOS

GUÍA RÁPIDA DEL ACNUR



Refugiados de Burundi y miembros de la comunidad local de acogida de Ruanda estudian uno al lado del otro en la escuela Paysannat en el este de Ruanda. © ACNUR / Hannah Maule-finch

ÍNDICE

¿Qué es el Pacto Mundial sobre Refugiados? ¿Por qué lo necesitamos?	2
¿Cómo se desarrolló el Pacto Mundial sobre Refugiados?	3
¿Cómo funcionará el Pacto Mundial sobre Refugiados?	5
¿Qué contiene el Pacto Mundial sobre refugiados? ¿Qué hay de nuevo en el Pacto?	6
¿A partir de aquí hacia dónde vamos?	9

¿Qué es el Pacto Mundial sobre Refugiados? ¿Por qué lo necesitamos?

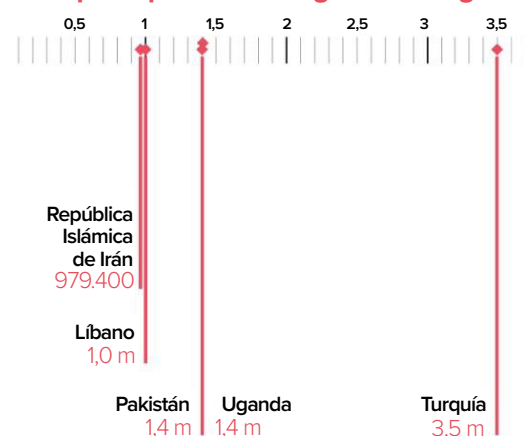
Al final del 2017, había cerca de **25.4 millones de personas refugiadas** alrededor del mundo¹, de las cuales más de la mitad son menores de 18 años de edad. Además, la carga y la responsabilidad de acoger y apoyar a un número tan grande de personas refugiadas, sigue recayendo desproporcionadamente en un número relativamente pequeño de países. Hoy, solamente diez países acogen el 60% de las personas refugiadas del mundo. Solo Turquía acoge a **3,5 millones de personas refugiadas**, más que cualquier otro país. En Líbano, **una de cada seis personas** es refugiada; en Jordania, una de cada catorce. Además, la gran mayoría de las personas refugiadas del mundo (**85%**) vive en países en desarrollo que enfrentan sus propios desafíos económicos y de desarrollo.

Otro número de países realizan considerables contribuciones financieras o de otro tipo a las personas refugiadas, incluso a través de niveles sin precedentes de financiamiento humanitario y aceptando personas refugiadas para el reasentamiento. Sin embargo, su número es limitado: diez donantes gubernamentales (incluida la Unión Europea) proporcionan casi el ochenta por ciento de los fondos del ACNUR, por ejemplo, y más de los dos tercios de las solicitudes de reasentamiento del ACNUR se dirigen a solo cinco países. A pesar de la generosidad de estos Estados, la brecha entre las necesidades de las personas refugiadas y las acciones para atenderlas es amplia y cada vez mayor.

Con la adopción de la **Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes** en septiembre de 2016², los Estados Miembros de las Naciones Unidas adoptaron una serie de compromisos para mejorar la forma en que la comunidad internacional aborda las cuestiones de movilidad humana. En relación con los refugiados, esto incluyó dos pasos clave hacia un sistema más sostenible para proporcionar protección a las personas refugiadas y responder a las necesidades de los países y las comunidades de acogida:

- Primero, los Estados Miembros adoptaron el **Marco de Respuesta Integral para los Refugiados** o '**CRRF**' (por sus siglas en inglés), que se basa en décadas de experiencia en la protección de las personas refugiadas, en el apoyo a los países de acogida y las comunidades, así como en la búsqueda de soluciones³. Este marco establece una amplia gama de medidas que debe tomar la comunidad internacional en respuesta a una situación de refugiados a gran escala en todo el ciclo de desplazamiento, desde la admisión y la recepción hasta la satisfacción de las necesidades del momento y la búsqueda de soluciones.
- Segundo, los Estados Miembros acordaron continuar mejorando las respuestas internacionales trabajando en la adopción de un '**Pacto Mundial sobre Refugiados**' en 2018. Con este fin, solicitaron al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) que consulte con los Estados Miembros y una amplia gama de otras partes interesadas y propongan este pacto⁴. La **propuesta del Pacto Mundial sobre Refugiados** (disponible en inglés) de la cual el

Principales países de acogida de refugiados



¹ Incluidas las personas refugiadas palestinas registradas por la Agencia de la ONU para los Refugiados Palestinos (UNRWA, por sus siglas en inglés).

² Para más información sobre la Declaración de Nueva York, visite: <http://www.acnur.org/declaracion-de-nueva-york-sobre-refugiados-y-migrantes.html>.

³ Ver <http://www.acnur.org/marco-de-respuesta-integral-para-los-refugiados.html>.

⁴ Esto incluye las organizaciones internacionales dentro y fuera del Sistema de las Naciones Unidas, los actores del desarrollo y las instituciones financieras internacionales, las organizaciones regionales, la sociedad civil, (incluidas las organizaciones

CRRF forma parte integral, fue lanzada el 20 de julio de 2018.

A menos de dos años de la adopción del CRRF, ya se puede observar un **avance significativo**, que incluye:

- Un mejor apoyo para los países y comunidades que acogen a un gran número de personas refugiadas, incluidos 2 mil millones de dólares estadounidenses de apoyo al desarrollo específico del Banco Mundial y más de mil millones de dólares estadounidenses de apoyo de donantes bilaterales del desarrollo a países particularmente afectados por el desplazamiento de refugiados;



Refugiados Rohingya ingresan a Bangladesh en octubre 2017. © ACNUR / Roger Arnold

- Nuevas iniciativas para ampliar y salvaguardar el acceso de las personas refugiadas a la educación, a los medios de vida y a los sistemas nacionales de justicia; y
- Redoblar esfuerzos para encontrar soluciones, incluso mediante el aumento de un grupo de países de reasentamiento, el incremento de programas de patrocinio privado y comunitario, y un mayor énfasis en las condiciones en los países de origen que permitan el retorno en condiciones de seguridad y dignidad.

Más información sobre los avances se encuentra disponible en inglés en: [From commitment to action: Highlights of progress towards comprehensive refugee responses since the adoption of the New York Declaration](#) / Del compromiso a la acción: aspectos principales del progreso alcanzado hacia las respuestas integrales de los refugiados desde la adopción de la Declaración de Nueva York).

¿Cómo se desarrolló el Pacto Mundial sobre Refugiados?

Tal como lo solicitó la Asamblea General de las Naciones Unidas, el Pacto Mundial se ha desarrollado a través de un amplio proceso de consulta multilateral con los Estados Miembros y otras partes interesadas clave. El proceso incluyó:

- La **aplicación práctica del CRRF** en más de una docena de países, y a nivel regional en dos

confesionales, el mundo académico y otros expertos), el sector privado, los miembros de las comunidades de acogida y los propios refugiados.

situaciones, junto con un proceso de recopilación de buenas prácticas y lecciones aprendidas de una amplia gama de situaciones de refugiados —en el pasado y en el presente— donde los principios del CRRF brindan contenido a las políticas y los programas. Un elemento clave de este proceso fueron las **Consultas Anuales del ACNUR con las ONG** en 2017, que se destinaron a la aplicación del CRRF y al desarrollo del Pacto Mundial sobre Refugiados⁵;

- Una serie de cinco **discusiones temáticas** sobre temas clave para ser abordados por el Pacto Mundial sobre Refugiados en la segunda mitad del 2017, incluyendo la participación de los Estados, organizaciones regionales e internacionales, las ONG, representantes de la academia, expertos, socios del sector privado, personas refugiadas (incluido el *Global Youth Advisory Council* del ACNUR) y los representantes de las comunidades de acogida⁶;
- El **Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección** en diciembre de 2017, sirvió para hacer un balance sobre los avances realizados y las lecciones aprendidas en el curso de aplicación práctica del CRRF y las discusiones temáticas⁷;
- Un proceso reiterativo de **seis consultas formales** con los Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre los sucesivos borradores del Pacto Mundial de febrero a julio de 2018, consultas en las cuales se revisó el texto, de acuerdo con la retroalimentación recibida⁸; y



El Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de la Protección en diciembre de 2017 sirvió para hacer un balance sobre los avances realizados en el desarrollo del Pacto Mundial sobre Refugiados, antes de la publicación del "borrador cero" en enero de 2018. © ACNUR / Jean Marc Ferré

- La presentación de casi **quinientas contribuciones por escrito disponibles públicamente**

⁵ Ver <http://www.acnur.org/marco-de-respuesta-integral-para-los-refugiados.html>.

⁶ Para más información, incluidos documentos y grabaciones de video, ver <http://www.unhcr.org/thematic-discussions-for-the-global-compact-on-refugees.html> (disponible en inglés).

⁷ Ver <http://www.acnur.org/dialogo-del-alto-comisionado-sobre-los-desafios-de-proteccion-2017.html>.

⁸ Ver www.unhcr.org/formalconsultations (disponible en inglés).

de una amplia gama de partes interesadas⁹.

Sobre la base de este proceso, el 20 de julio de 2018, el ACNUR publicó la [propuesta del Pacto Mundial sobre Refugiados](#) (disponible en inglés). El documento pretende ser práctico e implementable, para equilibrar las diversas opiniones —y en ocasiones divergentes— y para construir sobre las áreas de convergencia.

Además de este proceso, los Estados Miembros de las Naciones Unidas también han estado trabajando en el desarrollo de un '[Pacto Mundial para una migración segura, ordenada y regular](#)'. Este Pacto, que también se deriva de la Declaración de Nueva York, se desarrolló a través de un proceso intergubernamental bajo la cofacilitación de los Representantes de las Misiones Permanentes de México y de Suiza ante las Naciones Unidas en Nueva York. El Pacto se adoptará en una conferencia intergubernamental que se realizará en Marruecos en diciembre de 2018¹⁰.

¿Cómo funcionará el Pacto Mundial sobre Refugiados?

El Pacto Mundial sobre Refugiados establece la arquitectura para una respuesta internacional más sólida, más predecible y más equitativa a las grandes situaciones de refugiados. Aunque no es jurídicamente vinculante, el Pacto orienta a la comunidad internacional en su conjunto para apoyar a las personas refugiadas y a los países y comunidades que acogen grandes números —incluso por períodos de tiempo prolongados— mediante la movilización de la voluntad política, un apoyo más amplio y la activación de arreglos que buscan alcanzar una distribución de la carga y responsabilidad compartida más equitativa y predecible.

Hay una serie de características clave del enfoque que el Pacto Mundial sobre los Refugiados incorpora.

En primer lugar, busca formas de brindar un [mayor apoyo a los países y comunidades de acogida](#) de manera que apoye la protección de las personas refugiadas y la búsqueda de soluciones duraderas; este apoyo incluye recursos financieros adicionales, pero también abarca respaldo político, asistencia técnica, actividades de fortalecimiento institucional, acuerdos comerciales preferenciales, mayor acceso al reasentamiento y otras soluciones en terceros países, y los esfuerzos para abordar las causas subyacentes y establecer condiciones en los países de origen que permitan a las personas refugiadas regresar a sus hogares con seguridad y dignidad.

Una parte importante de este apoyo se relaciona con [el nexo entre la acción humanitaria y el desarrollo](#); es decir, el Pacto Mundial sobre Refugiados buscará mejorar las respuestas humanitarias, al tiempo que proporcionará una base para la activación temprana de la cooperación al desarrollo para brindar apoyo adicional con beneficios directos para las comunidades de acogida y las personas refugiadas.

En segundo lugar, el Pacto Mundial [involucrará a una gama más amplia de Estados y otros socios](#) que están listos para responder a las grandes situaciones de refugiados, tanto nuevas como prolongadas. Abarcará un enfoque de 'múltiples partes interesadas', bajo el liderazgo nacional, mediante el fortalecimiento de las alianzas existentes y la creación de otras nuevas. Las alianzas entre los Estados, las organizaciones internacionales y regionales, las ONG y la comunidad académica seguirán siendo muy importantes, pero también hay un gran potencial para alianzas con instituciones financieras internacionales, el sector privado y muchos otros.

En tercer lugar, el Pacto Mundial sobre Refugiados buscará fomentar la [resiliencia y la autosuficiencia](#) de las personas refugiadas, —de forma que también beneficie a las comunidades de acogida— facilitando el acceso a oportunidades de medios de vida y servicios y sistemas nacionales, respaldados por el apoyo adecuado de la comunidad internacional. Para las personas refugiadas, esto significa que dependerán menos de la ayuda, estarán en mejores condiciones para regresar a sus

⁹ Ver www.unhcr.org/writtencontributions (disponible en inglés).

¹⁰ Para más información, ver <https://refugeesmigrants.un.org/es/pacto-sobre-migraci%C3%B3n>.

hogares cuando las condiciones así lo permitan y, mientras tanto, podrán contribuir con las comunidades que los acogen. Para esas comunidades, esto significa que su propio desarrollo no se verá afectado por la generosidad que han demostrado con las personas necesitadas.

Finalmente, el Pacto Mundial buscará garantizar que las respuestas a las personas refugiadas se **basen en los derechos e integren las consideraciones de género, edad y diversidad** en todo momento. Una parte clave de esto es asegurar que las respuestas a las personas refugiadas involucren de manera activa y significativa a aquellos a quienes tienen la intención de proteger y ayudar, que promuevan la igualdad de género y empoderen a las mujeres y las niñas, y que combatan la discriminación.

El Pacto Mundial sobre los Refugiados no pretende crear cargas adicionales o imposiciones a los países que acogen a un gran número de personas refugiadas, ni tampoco modificar el mandato de protección y soluciones del ACNUR. Busca construir sobre el régimen internacional de refugiados que se ha establecido durante décadas —y que continúa salvando vidas todos los días— al compartir de manera más equitativa y predecible las cargas y las responsabilidades.



*Carmen, refugiada colombiana, vive en Ecuador y tiene su propio negocio de fabricación de zapatos.
© ACNUR / Andres Loor*

¿Que contiene el Pacto Mundial sobre Refugiados? ¿Qué hay de nuevo en el Pacto?

El Pacto Mundial sobre Refugiados se divide en cuatro partes¹¹:

- I. Una **introducción** que establece los antecedentes del pacto, sus principios rectores y sus objetivos, y aborda el tema crucial de la prevención y las causas subyacentes;
- II. El **Marco de Respuesta Integral para los Refugiados**, adoptado por los Estados Miembros

¹¹ El Pacto propuesto está disponible en inglés en: www.unhcr.org/formalconsultations.

de la ONU en la Declaración de Nueva York;

- III. Un **programa de acción** que apoya la puesta en marcha de las respuestas integrales, al establecer medidas que los Estados y otras partes interesadas pertinentes puedan tomar para compartir mejor la responsabilidad y cooperar más efectivamente en respuesta a los grandes movimientos de refugiados y a las situaciones prolongadas de las personas refugiadas; y
- IV. Una sección de **seguimiento y revisión**, que incluye el desarrollo de indicadores, el balance del progreso y la presentación de informes.

El Pacto Mundial tiene los mismos objetivos que el CRRF, específicamente:

1. **Aliviar las presiones** sobre los países que acogen un gran número de personas refugiadas;
2. Mejorar la **autosuficiencia de las personas refugiadas**;
3. Expandir el **acceso a soluciones en terceros países** (por ejemplo, reasentamiento y vías complementarias de admisión); y
4. Fortalecer las **condiciones en los países de origen** que les permita a las personas refugiadas retornar en forma segura y digna.

El programa de acción se divide en dos secciones: los '**arreglos para la distribución de la carga y la responsabilidad compartida**' y las '**áreas que requieren de apoyo**'. A pesar que el CRRF expresamente se refiere a las grandes situaciones de refugiados, el programa de acción reconoce que otras situaciones— como cuando las personas refugiadas se trasladan junto a otras personas que participan en los movimientos o personas deslazadas internas, o cuando el desplazamiento forzado es el resultado de los desastres naturales repentinos y de la degradación ambiental—también plantean desafíos complejos para los Estados afectados y también pueden requerir el apoyo de la comunidad internacional.

'Arreglos para la distribución de la carga y la responsabilidad compartida'

El Pacto Mundial establece una serie de medidas para promover la cooperación internacional con el fin de apoyar a las personas refugiadas y a quienes los acogen, así como a los países de origen, cuando procede, y para redoblar la búsqueda de soluciones.

A nivel mundial, el Pacto establece un **Foro Mundial sobre Refugiados**, a nivel ministerial, reunirá a la comunidad internacional cada cuatro años (a partir de 2019) para centrarse en los desafíos que enfrentan las personas refugiadas y los países de acogida, para ampliar la gama de actores que participan y brindan apoyo, y para revisar el progreso colectivo que se está alcanzando hacia una distribución de la carga y responsabilidad compartida más predecible y equitativa.

El Foro promoverá la participación sostenida de la comunidad internacional en su conjunto en materia de refugiados y establecerá un marco para adoptar nuevas medidas al brindar a los Estados Miembros y a otras partes interesadas pertinentes, la oportunidad de adquirir compromisos concretos hacia la implementación del Pacto Mundial sobre Refugiados, y para discutir sobre oportunidades, desafíos y formas en las cuales la distribución de la carga y la responsabilidad compartida se pueda mejorar aún más. Al garantizar la participación de las personas refugiadas en un evento internacional a nivel ministerial, el Foro Mundial sobre Refugiados también abrirá nuevos caminos a la participación de las poblaciones afectadas.

Se buscarán compromisos de una amplia gama de Estados y de otros colaboradores potenciales. Pueden incluir:

- Asistencia financiera, material y técnica;
- Cuotas de reasentamiento y vías complementarias de admisión a terceros países; y

- Otras acciones que los Estados han elegido adoptar a nivel nacional en apoyo a los objetivos del Pacto Mundial.

A partir de 2023, el Foro también desempeñará una importante función en la **rendición de cuentas**. Además de prever la adquisición de nuevos compromisos, le permitirá a los Estados evaluar la implementación de los compromisos adquiridos anteriormente y de otros progresos encaminados a la consecución de los objetivos del Pacto Mundial, y de revisar la eficacia actual de los arreglos para la distribución de la carga y la responsabilidad compartida. Será fundamental para esta rendición de cuentas un mecanismo para el **seguimiento de la implementación de los compromisos y las contribuciones** que se establecerán en consulta con los Estados Miembros y otras partes interesadas pertinentes, así como un proceso para **medir el impacto resultante de acoger, proteger y asistir a las personas refugiadas**. La evaluación se realizará con base en los **indicadores** que se desarrollarán para evaluar el progreso y será facilitado mediante una reunión de funcionarios de alto nivel con un intervalo de dos años entre los Foros para llevar a cabo una ‘revisión de medio período’.

En contextos específicos de personas refugiadas a gran escala—ya sean nuevos o prolongados—el Pacto Mundial sobre Refugiados establece que un Estado de acogida o un país de origen, cuando procede, particularmente necesitados de un amplio apoyo para responder a una situación de personas refugiadas a gran escala, podrían solicitar la activación por parte del ACNUR de una **Plataforma de Apoyo** para apoyar sus arreglos de respuesta nacional y la implementación de un plan integral dirigido a nivel nacional.

Una Plataforma de Apoyo podría reunir un grupo de Estados para galvanizar el compromiso político, movilizar asistencia para obtener respuestas integrales y facilitar la participación temprana de actores de desarrollo (junto con esfuerzos humanitarios). Podría basarse en compromisos relevantes adquiridos en el Foro Mundial sobre Refugiados y podría iniciar la organización de una conferencia de solidaridad para ampliar la base del apoyo más allá de los Estados participantes en la Plataforma de Apoyo.

Se podría invitar a otras partes interesadas a participar, cuando proceda, incluyendo las organizaciones y foros regionales y subregionales, instituciones financieras internacionales y regionales, organismos pertinentes de las Naciones Unidas, los representantes del sector privado y de la sociedad civil.

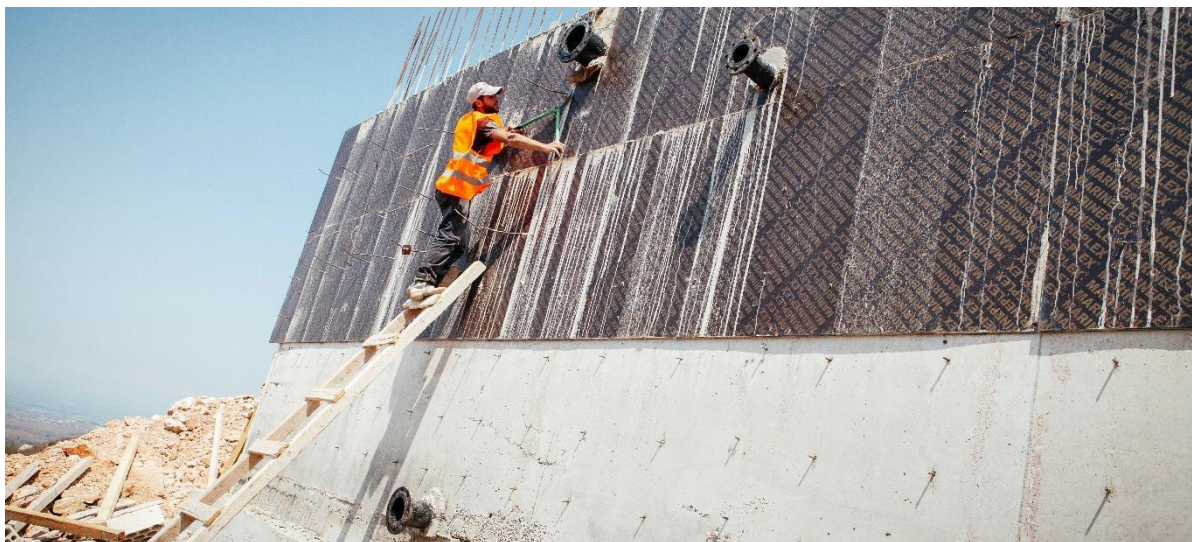
Además, estos arreglos se podrían apoyar en una serie de **herramientas para la distribución de la carga y la responsabilidad compartida** que tienen como objetivo:

- Garantizar una **financiación** oportuna, predecible, adecuada y sostenible, y el **uso efectivo y eficiente de los recursos**;
- Incorporar el **enfoque de asociación y de múltiples partes interesadas** como el método estándar de respuesta; y
- Mejorar la disponibilidad de **datos y evidencias** fiables, comparables y oportunas.

‘Áreas que requieren de apoyo’

Con base en las respuestas integrales pasadas y la aplicación del CRRF, la segunda sección del programa de acción—‘áreas que requieren de apoyo’—destacan cuando la comunidad internacional puede canalizar útilmente el apoyo para una respuesta integral, coherente, predecible y centrada en las personas a las grandes situaciones de refugiados, adaptadas al contexto específico y de acuerdo con las estrategias y políticas nacionales. Abarcan el ciclo completo del desplazamiento y abordan cuestiones, incluso la preparación y la alerta temprana, acuerdos de recepción (incluso para aquellas personas con necesidades específicas), seguridad y protección, medidas para apoyar a las personas refugiadas y a las comunidades de acogida en la vida cotidiana (en áreas incluidas la educación, medios de vida y salud), y medidas para facilitar el acceso a las soluciones (incluida la repatriación voluntaria, reasentamiento y vías complementarias de admisión, integración local y otras soluciones locales). En particular, esta sección propone:

- El establecimiento de un **Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo**, compuesto por expertos de todo el mundo, para brindar apoyo a las autoridades nacionales con el fin de fortalecer aspectos de sus sistemas de asilo con miras a garantizar su equidad, eficiencia, adaptabilidad e integridad ¹²;



En Machha, Líbano se está construyendo un nuevo depósito de agua para las personas refugiadas sirias y para las comunidades de acogida. El proyecto, el cual lo apoya la Unión Europea, ha brindado oportunidades de medios de vida a aproximadamente 200 personas trabajadoras libanesas y sirias. © ACNUR / Martin Dudek

- El despliegue de recursos y pericia para **apoyar y fortalecer los sistemas nacionales** de forma que puedan facilitar el acceso a las personas refugiadas a una variedad de sectores, incluidos educación, medios de vida y salud; y
- El desarrollo de una **estrategia trienal** para ampliar el acceso al reasentamiento y para aumentar la disponibilidad y previsibilidad de las vías complementarias de admisión en terceros países.

¿A partir de aquí hacia dónde vamos?

La Declaración de Nueva York prevé que la Asamblea General considerará el Pacto Mundial propuesto por el Alto Comisionado 'en conjunción con su resolución anual sobre la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados'. Esta resolución usualmente es adoptada cada mes de diciembre.

El Pacto Mundial representa una oportunidad única para fortalecer la respuesta internacional a los grandes movimientos de personas refugiadas y situaciones de refugiados prolongadas. Sin embargo, su éxito dependerá de la voluntad de la comunidad internacional para apoyar su implementación. La conclusión del texto, por lo tanto, no representa su fin, en su lugar representa el comienzo de un esfuerzo de la comunidad internacional para trabajar hacia los resultados colectivos con un sentido compartido de dirección, propósito y rendición de cuentas. Es una herramienta de trabajo—forjada en un entorno de multilateralismo cooperativo—que contiene los elementos fundamentales para alcanzar mayores progresos hacia una distribución de la carga y responsabilidades más equitativas y predecibles hacia el futuro.

¹² Un documento no oficial sobre el Grupo de Apoyo a la Capacidad de Asilo está disponible en inglés en: www.unhcr.org/formalconsultations.