

## EL PACTO GLOBAL SOBRE REFUGIADOS

### ❖ Contexto

El 19 de septiembre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó por unanimidad la **Declaración de Nueva York** para los Refugiados y los Migrantes<sup>1</sup>, una declaración política sin precedentes con la que se pretendió mejorar la respuesta de la Comunidad Internacional ante los grandes desplazamientos de personas migrantes y refugiadas.

El 17 de diciembre, dos días antes de la ratificación formal del Pacto Global de Migraciones, 181 Estados miembros de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobaron, el **Pacto Global sobre Refugio**<sup>2</sup>. Estados Unidos y Hungría se opusieron al mismo, mientras que República Dominicana, Eritrea y Libia se abstuvieron<sup>3</sup>.

En palabras del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, Filippo Grandi, este Pacto refleja el mayor esfuerzo conocido hasta la fecha para la gestión de las cuestiones relacionadas con las personas refugiadas desde un enfoque de refuerzo de la cooperación y de responsabilidad compartida a escala global.

### ❖ Objetivos del Pacto

El Pacto, aunque no es vinculante, pretende ofrecer una “respuesta predecible, compartida y equitativa” a las situaciones de desplazamiento forzado. Ello se articula principalmente a través del llamado “Marco de Respuesta Integral para los Refugiados”, en inglés: “Comprehensive Refugee Response Framework” (CRRF). Además, se prevé un Foro como mecanismo de seguimiento cada 4 años.

El Pacto tiene cuatro objetivos principales:

1. Disminuir la presión que soportan los estados de acogida.
2. Fortalecer la resiliencia de las personas refugiadas.
3. Aumentar el reasentamiento y otras formas de acceso de las personas refugiadas a los llamados “terceros países”.
4. Apoyar a los países de origen en relación al “retorno seguro”.

<sup>1</sup> <https://www.acnur.org/5b4d0eee4.pdf>

<sup>2</sup> [https://undocs.org/es/A/73/12\(PARTII\)](https://undocs.org/es/A/73/12(PARTII))

<sup>3</sup> Este Pacto fue aprobado de forma mucho más desapercibida y con menor oposición que el relativo a Migraciones.

El Pacto aboga por una mayor financiación por parte de donantes, gobiernos y sector privado para llevar a cabo sus objetivos, bajo un enfoque de responsabilidad compartida y orientado al desarrollo a largo plazo más que a las respuestas humanitarias cortoplacistas. Este enfoque de múltiples actores involucrados es uno de los principales valores añadidos.

Cuestiones fundamentales como el reasentamiento, la reunificación familiar y los visados humanitarios también están contempladas en el Pacto.

A día de hoy, la vía del reasentamiento sigue siendo una contribución voluntaria por parte de los estados. La idea inicial de la propuesta pretendía establecer un mecanismo permanente, no sólo a través de las cuotas, introduciendo un mecanismo de corredor humanitario y a su vez un canal de unificación familiar. Ello ha provocado voces críticas respecto a la situación de discriminación que podría suponer para personas en situación de especial vulnerabilidad que no se incluyen en categorías de familiares. Finalmente, el texto acordado en el Parlamento Europeo tuvo en cuenta la admisión humanitaria y recoge el carácter voluntario del reasentamiento. Las principales dudas se centran por tanto en el carácter voluntario, la discrecionalidad en los procesos de selección y su vinculación con la potencial integración de las personas refugiadas.

En lo que se refiere a las visas humanitarias, es importante señalar que, en el ámbito de la UE, los visados humanitarios son un tipo de visado que han sido utilizados de manera discrecional hasta la fecha por parte de algunos estados miembros. Por medio de los mismos, las personas solicitantes de asilo pueden trasladarse de manera segura y legal desde un tercer país a un país del espacio Schengen para formalizar su solicitud de protección internacional.

Actualmente la emisión de este tipo de visados resulta ser discrecional y depende del derecho interno de cada Estado, así como del criterio de sus respectivos consulados. Algunos estados europeos como Alemania, Bélgica, Francia o Dinamarca, entre otros, ya cuentan en su legislación nacional con algún tipo de previsión en este sentido. Según el Tribunal de Justicia de la UE, el Código europeo de Visados no obliga a los Estados de la UE a otorgar visados Humanitarios. No obstante, esta cuestión se debate actualmente en el seno del TEDH en el caso Mohamad Nahhas v. Bélgica.

Respecto al ámbito legislativo, tras varias iniciativas fallidas, una propuesta sobre visados humanitarios fue aprobada en el pleno del Parlamento Europeo el pasado 11 de diciembre de 2018<sup>4</sup>. Esta resolución insta a la Comisión Europea a presentar una propuesta legislativa que permita a quienes buscan protección internacional poder solicitar un visado en una embajada

---

<sup>4</sup> <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20181205IPR20933/humanitarian-visas-to-avoid-deaths-and-improve-management-of-refugee-flows>

o en un consulado europeo en tercer país. Aunque no se trata de una resolución vinculante, es una llamada a la Comisión a presentar legislación para tratar este asunto.

Se trata de un tema crucial para los próximos años. El hecho de que los países de la Unión Europea expidan visados humanitarios en sus embajadas y consulados en el exterior, permitiría a los solicitantes de asilo alcanzar Europa, evitaría la pérdida de miles de vidas humanas y constituiría una vía legal y segura para lograr la protección que merecen. De esta forma también se debilitaría las redes de tráfico.

### ❖ Retos y propuestas

La adopción del Pacto tiene el potencial necesario para proveer una mejor respuesta y protección para las personas refugiadas en las comunidades de acogida, pero ello dependerá de la apropiación, corresponsabilidad y rendición de cuentas que asuman los estados.

Una de las principales críticas al Pacto se refiere al hecho de que las medidas contenidas en el mismo para fomentar el reparto equitativo de responsabilidad entre los estados, tales como la ayuda humanitaria, la cooperación al desarrollo o la inversión privada son insuficientes para revertir la innegable asimetría en la carga que soportan aquellos estados empobrecidos en relación a los enriquecidos.

Los estados empobrecidos asumen actualmente la acogida del mayor número de personas refugiadas en el mundo (9 de cada 10 se encuentran en países en desarrollo). El principio de distribución de la carga y de la responsabilidad resulta fundamental para aliviar a los estados de acogida que mayor número de personas refugiadas reciben y, consiguientemente, para beneficiar a las mismas. Sin embargo, las medidas dispuestas en el Pacto en este apartado se revelan insuficientes, vagas e incipientes.

Así, por ejemplo, se dispone que será en el marco del Foro Mundial sobre Refugiados (el primero de los cuales se celebrará en 2019) en donde los estados y las demás partes interesadas examinen “las oportunidades, retos y formas de mejora de la distribución de la carga y de la responsabilidad”. Estos mecanismos deberían haber quedado especificados previamente de forma mucho más clara, máxime tratándose del elemento central del que depende transversalmente el cumplimiento satisfactorio de los objetivos del Pacto a escala global.

Otras críticas se centran en los aspectos no incorporados o escasamente recogidos en el Pacto tales como, desplazados forzosos internos, desplazados climáticos y protección especial para mujeres y niños y niñas.

En definitiva, el éxito del Pacto dependerá, más allá de las buenas intenciones, de su implementación en base a indicadores concretos de seguimiento del cumplimiento de cada

uno de sus cuatro objetivos y al mantenimiento de forma constante de una evaluación pública y transparente de los avances que progresivamente se vayan alcanzando.

Para ello, todos los estados concernidos deben hacer uso de los distintos mecanismos de acción multilateral y participar activamente en los diferentes espacios de cooperación e intercambio de buenas prácticas contemplados, dentro de la lógica general de distribución de la carga y de la responsabilidad mencionada y reconociendo el papel de la sociedad civil a lo largo de los procesos de implementación, seguimiento y evaluación de dicho Pacto.

Entre estos se encuentran las sucesivas reuniones de funcionarios de alto nivel a celebrarse periódicamente a partir de 2021 en coordinación con el Diálogo del Alto Comisionado sobre Problemas de Protección, el llamado “grupo de apoyo a la capacidad de asilo que podrá establecerse a petición de cualquier estado interesado, o las “plataformas de apoyo” que eventualmente sean convocadas, en este caso, por estados de la región euro-mediterránea. La próxima cita de seguimiento y evaluación tendrá lugar con ocasión del Foro Mundial sobre los Refugiados, que se celebrará en 2019.

