



# Asamblea General

Distr. general  
17 de julio de 2019  
Español  
Original: inglés

---

## Septuagésimo cuarto período de sesiones

Tema 72 b) de la lista preliminar\*

**Promoción y protección de los derechos humanos:  
cuestiones de derechos humanos, incluidos otros  
medios de mejorar el goce efectivo de los derechos  
humanos y las libertades fundamentales**

## Los derechos humanos y la solidaridad internacional

### Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a la Asamblea General el informe del Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Obiora Chinedu Okafor, presentado en cumplimiento de la resolución [35/3](#) del Consejo de Derechos Humanos.

---

\* [A/74/50](#).



## **Informe del Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional\*\***

### *Resumen*

Este es el segundo informe preparado para la Asamblea General por el Experto Independiente sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional, Obiora Chinedu Okafor. En el informe, presentado de conformidad con la resolución [35/3](#) del Consejo de Derechos Humanos, el Experto Independiente examina las cuestiones y los problemas que se plantean en el contexto de la protección mundial de los refugiados debido al disfrute o la carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos.

---

\*\* El Experto Independiente expresa su agradecimiento a la Facultad de Derecho Osgoode Hall de la Universidad de York, Toronto (Canadá), y al Centro Nathanson sobre los Derechos Humanos, la Delincuencia y la Seguridad Transnacionales de la misma Universidad por su apoyo a la investigación.

## I. Introducción

1. En su primer informe a la Asamblea General ([A/73/206](#)), el Experto Independiente examinó la posición y el funcionamiento de la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con las migraciones a nivel mundial. En su segundo informe a la Asamblea General, aborda un tema similar —aunque independiente—, a saber, el disfrute o la carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en el ámbito de la protección de los refugiados a nivel mundial. En vista de los graves problemas a los que se enfrenta el mundo actualmente en lo que respecta a la protección de los refugiados, y a la luz de la reciente aprobación de un pacto mundial sobre los refugiados<sup>1</sup>, el Experto Independiente ha considerado oportuno e importante prestar especial atención a este tema.

2. Esta necesidad se debe sobre todo a que, como señaló recientemente el ex Secretario General, Ban Ki-Moon, aunque el número de personas que han huido de sus hogares desde que el mundo dispone de datos fiables sobre estos desplazamientos de población alcanza en total unos 285 millones (de los que tan solo unos 60 millones han logrado figurar en los registros oficiales como refugiados y desplazados internos), en realidad el mundo no se encuentra ante “una crisis de cifras”, sino ante “una crisis de solidaridad”<sup>2</sup>. Como es lógico, en vista de la cantidad relativamente pequeña de personas, a nivel mundial, que han tratado de buscar refugio dentro o fuera de su país de origen en los últimos años (solo el 0,3 % de la población mundial)<sup>3</sup>, la “crisis” contemporánea de protección de los refugiados<sup>4</sup>, tal y como se la presenta en los medios de comunicación y en el mundo académico<sup>5</sup>, no puede considerarse una crisis de cifras. En efecto, por relativamente pequeño que sea el volumen efectivo de refugiados a nivel mundial<sup>6</sup>, es evidente que esta “crisis” obedece mucho más a la falta de voluntad que demuestran demasiados Estados de aceptar la cantidad de refugiados que podrían y deberían, y no a la aparente magnitud del número total de personas que necesitan protección. Además, mientras que solo 10 Estados del Norte Global aportan el 75 % del presupuesto de las Naciones Unidas destinado a la protección de los refugiados, son solo 8 países del Sur Global los que acogen al 90 % de los refugiados del mundo<sup>7</sup>. En definitiva, la actual “crisis” relacionada con la protección de los refugiados es claramente una crisis de “reparto equitativo de la responsabilidad”<sup>8</sup> y, por tanto, una crisis de solidaridad internacional por excelencia.

<sup>1</sup> Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 12 (A/73/12 (Part II))*.

<sup>2</sup> Véase Ban Ki-Moon, “Refugees and migrants: a crisis of solidarity”, 9 de mayo de 2016 (consultado el 10 de enero de 2019).

<sup>3</sup> Véase B. S. Chimni, “The global refugee crisis: towards a just response”, serie Global Trends núm. 3 (2018), Bonn (Alemania), Stiftung Entwicklung und Frieden. Véase también Amnesty International, *Tackling the Global Refugee Crisis: From Shrinking to Sharing Responsibility* (Londres, Amnistía Internacional, 2016), pág. 6.

<sup>4</sup> Véase Itamar Mann, *Humanity at Sea* (Cambridge University Press, 2016), pág. 3.

<sup>5</sup> Véase Ibrahim Awad y Usha Natarajan, “Migration myths and the global south”, *The Cairo Review of Global Affairs* (2018) (consultado el 10 de enero de 2019).

<sup>6</sup> Véase Usha Natarajan, “Governing migration in an era of climate change: authority, legitimacy and the contestation through international law” (disponible en los archivos del autor).

<sup>7</sup> Véase la nota de pie de página 2.

<sup>8</sup> *Ibid.*

3. El informe está dividido en seis secciones. La primera es de carácter introductorio. En la sección II se expone una breve reseña de antecedentes sobre la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial. La sección III está dedicada a un análisis de las expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial. En la sección IV se indican y analizan las principales carencias de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial. La sección V trata del despliegue abusivo de solidaridad internacional en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial. En la sección VI se ofrecen unas breves observaciones finales y una serie de recomendaciones para una reforma basada en los derechos humanos del régimen de protección de los refugiados a nivel mundial. El Experto Independiente emplea el término “refugiados” para referirse tanto a los refugiados aceptados como a los solicitantes de asilo.

## **II. Breve reseña de antecedentes sobre la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial**

4. El concepto de solidaridad internacional no es nuevo en el contexto de la protección internacional de los refugiados. Se estableció en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951<sup>9</sup>. Los redactores de la Convención recomendaron “que los Gobiernos [...] actúen de común acuerdo, con verdadero espíritu de solidaridad internacional, a fin de que los refugiados puedan hallar asilo y posibilidades de reasentamiento”<sup>10</sup>. Del mismo modo, en el cuarto párrafo del preámbulo de la Convención de 1951, los autores pusieron de relieve, una vez más, la necesidad imperiosa de solidaridad internacional para ayudar a aliviar la responsabilidad de dar protección internacional a los refugiados<sup>11</sup>.

5. Así pues, la solidaridad internacional es un principio fundamental en el que se sustenta la prestación de protección internacional a los refugiados. Se basa en el entendimiento de que el problema de los desplazamientos de refugiados es de alcance internacional<sup>12</sup>, y su solución requiere un verdadero espíritu de unidad de propósito, que incluso supera el alcance contractual de las obligaciones que los Estados asumieron en virtud de la Convención de 1951 y otros instrumentos internacionales de derechos humanos. Los redactores de la Convención consideraron que la solidaridad internacional y la protección internacional de los refugiados forman parte del sistema de valores normativo afirmado en la Carta de las Naciones Unidas y la Declaración Universal de Derechos Humanos, aprobadas en 1945 y 1948, respectivamente<sup>13</sup>.

6. En el contexto de la protección de los refugiados a nivel mundial, no cabe ninguna duda de que el principio de solidaridad impone —como mínimo— una obligación jurídica internacional no vinculante a los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Así pues, Türk y Garlick hablan con fundados argumentos cuando señalan que la Declaración sobre las Relaciones de Amistad, de 1970, es un importante instrumento de interpretación en el derecho internacional que nos permite

<sup>9</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 189, núm. 2545.

<sup>10</sup> *Ibid.*, Acta Final de la Conferencia de Plenipotenciarios de las Naciones Unidas sobre el Estatuto de los Refugiados y de los Apátridas. Celebrada en Ginebra del 2 de julio de 1951 al 25 de julio de 1951.

<sup>11</sup> Véase la nota de pie de página 9.

<sup>12</sup> Véase la resolución 319 (IV) de la Asamblea General, de 3 de diciembre de 1949.

<sup>13</sup> Primer párrafo del preámbulo de la Convención de 1951 (véase la nota de pie de página 9).

considerar que hay varios tratados de los que se deriva la obligación internacional de cooperar en las esferas social, política y económica, entre las que se encuentra la esfera de la protección de los refugiados a nivel mundial<sup>14</sup>. Tal y como se reconoce en el proyecto de declaración sobre el derecho a la solidaridad internacional preparado por mi predecesora, la cooperación internacional es una vertiente de la solidaridad internacional, y el planteamiento es aplicable, como mínimo, a una dimensión de esta última<sup>15</sup>. Según observan, con mucha razón, Türk y Garlick, el preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el cual es oficialmente no vinculante, implica el deber de los Estados de cooperar para aliviar la carga “excesivamente onerosa” que la protección de los refugiados impone a ciertos países<sup>16</sup>. Además, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados ha aludido reiteradamente al papel que desempeña la cooperación internacional como principio fundamental que los Estados deben respetar<sup>17</sup>. Sus conclusiones pueden calificarse de no vinculantes en el derecho internacional. Varias resoluciones oficialmente no vinculantes de la Asamblea General también refuerzan esta conclusión<sup>18</sup>. Asimismo, Türk y Garlick sostienen acertadamente, y acaso sea esta la idea más importante, que el compromiso asumido por todos los Estados Miembros con arreglo a los Artículos 55 y 56 de la Carta de “tomar medidas conjunta o separadamente, en cooperación”, a fin de lograr objetivos de derechos humanos como la protección de los refugiados a nivel mundial, impone a los Estados una contundente obligación jurídica de cooperar entre sí en lo que atañe a los asuntos de los refugiados, directamente entre ellos y mediante la cooperación con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR)<sup>19</sup>. En el contexto de la formulación más general de la obligación de solidaridad internacional en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial, en particular en cuanto al reparto de la responsabilidad, este argumento de la Carta también es aplicable. Asimismo, existen obligaciones de solidaridad internacional jurídicamente vinculantes en el plano regional en relación con África<sup>20</sup> y la Unión Europea<sup>21</sup>. Además, varios instrumentos de derecho internacional no vinculantes prevén de forma explícita obligaciones similares, entre ellos la Declaración de la Asamblea General sobre el Asilo Territorial, de 1967, y una serie de conclusiones del Comité Ejecutivo<sup>22</sup>.

<sup>14</sup> Véase Volker Türk y Madeline Garlick, “From burdens and responsibilities to opportunities: the comprehensive refugee response framework and a global compact on refugees”, *International Journal of Refugee Law*, vol. 28, núm. 4 (2016), pág. 659; véase la Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas (resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, de 24 de octubre de 1970, anexo).

<sup>15</sup> [A/HRC/35/35](#), anexo.

<sup>16</sup> Véase Türk y Garlick, pág. 659. Véase también el preámbulo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, de 1951: “Considerando que la concesión del derecho de asilo puede resultar excesivamente onerosa para ciertos países y que la solución satisfactoria de [estos] problemas [...] no puede, por esto mismo, lograrse sin solidaridad internacional”.

<sup>17</sup> Türk y Garlick, pág. 660.

<sup>18</sup> *Ibid.*

<sup>19</sup> *Ibid.*

<sup>20</sup> Véase la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 10 de septiembre de 1969 (Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1001, núm. 14691), art. II.

<sup>21</sup> Véase la versión consolidada del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea (*Diario Oficial de la Unión Europea*, C 326/47), art. 80.

<sup>22</sup> Véanse la resolución 2312 (XXII) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1967, Declaración sobre el Asilo Territorial, art. 2 2); y, por ejemplo, la conclusión núm. 52 (XXXIX) del Comité Ejecutivo, 1988, sobre la solidaridad internacional y la protección de los refugiados (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 12A (A/43/12/Add.1)*), párrs. 3 y 4.

Existe una obligación de derecho internacional no vinculante similar a escala regional en relación con las Américas<sup>23</sup>.

7. En un panorama caracterizado por la existencia de obligaciones vinculantes y no vinculantes de solidaridad internacional en lo que respecta a la protección de los refugiados en los planos mundial y regional, cabe destacar también que, aunque sea aplicable únicamente en un contexto nacional concreto, la reciente decisión del Tribunal Constitucional de Francia en la que se declaró que el agricultor francés Cédric Herrou no era culpable de tráfico ilícito de migrantes, incluidos solicitantes de asilo, en Francia, puesto que actuaba con arreglo a “los principios de fraternidad [esto es, solidaridad]”, resulta sumamente instructiva en varios extremos<sup>24</sup>. En primer lugar, era la primera vez que un tribunal francés del máximo nivel, como es el tribunal mencionado, o cualquier otro tribunal del que tenga conocimiento el Experto Independiente, consideraba que la “fraternidad [esto es, la solidaridad] es un principio constitucional”<sup>25</sup>. En segundo lugar, el asunto también es notable por su estrecha relación con la protección de los refugiados a nivel mundial: tiene repercusiones claramente positivas a efectos de garantizar la seguridad frente al enjuiciamiento u otras formas de represión de las personas de un importante país de destino que demuestran solidaridad con los solicitantes de asilo indocumentados, y, por tanto, a efectos de luchar contra la criminalización de que son objeto esas personas en demasiados países de todo el mundo. En tercer lugar, este asunto puede contribuir a impulsar cambios en el trato que tanto el Estado como la sociedad de los principales países de destino dispensan, en general, a las personas que manifiestan su apoyo y su solidaridad a quienes buscan refugio en esos territorios. En cuarto lugar, el asunto puede inspirar a los tribunales de nivel superior de otros países que se encuentren en una situación similar para que tomen decisiones análogas, lo que puede traducirse en una ampliación considerable de los entornos sociojurídicos y geopolíticos de seguridad para las personas que expresen solidaridad con los solicitantes de asilo. Por último, estos acontecimientos pueden, a su vez, dar lugar a una reducción equivalente a nivel mundial del número de detractores que opinan que el principio de solidaridad internacional puede imponer, e impone, determinadas obligaciones jurídicas a los Estados y otros agentes.

8. La necesidad imperiosa de prestar protección internacional a los refugiados exige que los Estados asuman la solidaridad internacional como valor básico que impulsa y promueve sus esfuerzos coordinados, en colaboración con otros agentes, para promover y respetar los derechos de los refugiados. Si bien la Convención de 1951 garantiza a los refugiados algunos derechos que se ajustan a su situación o sus circunstancias especiales, los derechos de los refugiados y la obligación de los Estados de proteger a los miembros de este grupo van más allá de la protección garantizada por la Convención de 1951 y abarcan los derechos garantizados con arreglo a otros instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos, aplicables a todas las personas<sup>26</sup>. Por ejemplo, instrumentos internacionales de derechos humanos tales como el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos<sup>27</sup>, el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>28</sup>, la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o

<sup>23</sup> Véase la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984 (y las Declaraciones y los Planes de Acción de seguimiento). Puede consultarse en: [www.oas.org/dil/esp/1984\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Cartagena\\_sobre\\_Refugiados.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf).

<sup>24</sup> Conseil constitutionnel, Décision n° 2018-717/718 QPC du 6 juillet 2018: M. Cédric H. et autre [Délit d’aide à l’entrée, à la circulation ou au séjour irréguliers d’un étranger], párrs. 7 a 15.

<sup>25</sup> *Ibid.*

<sup>26</sup> Véanse, por ejemplo, el artículo 2 1) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; y el artículo 2 de la Carta Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos.

<sup>27</sup> Véase Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 999, núm. 14668.

<sup>28</sup> *Ibid.*, vol. 993, núm. 14531.

Degradantes<sup>29</sup>, la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial<sup>30</sup> y la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>31</sup> contienen principios, reglas y normas que refuerzan la protección de los derechos de los refugiados, en particular sus derechos a la vida, a solicitar y recibir protección contra la persecución en otros países, y a la integración de la familia.

### **III. Expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial**

#### **A. Leyes y prácticas en los países**

##### **Las leyes internas específicas en materia de refugiados como actos y motores de solidaridad internacional**

9. El establecimiento de leyes nacionales específicas en materia de refugiados que incorporen las normas del derecho internacional de los refugiados es fundamental para la protección eficaz de los refugiados a nivel mundial y es una manifestación positiva de solidaridad internacional basada en los derechos humanos. Las protecciones garantizadas a los refugiados en la Convención de 1951, como la protección contra la devolución (artículo 33) y la no penalización de la entrada o presencia irregulares en los territorios de los Estados (artículo 31), entran en vigor en algunas jurisdicciones solo cuando se incorporan de una forma u otra en la legislación interna. Por ejemplo, algunos Estados han aprobado legislación interna relativa específicamente a los refugiados que prohíbe de forma expresa la extradición de un refugiado<sup>32</sup>, mientras que otros disponen de legislación en materia de extradición que dispone exactamente lo mismo<sup>33</sup>. Además, muchos Estados de todo el mundo cuentan con legislación interna que establece que no se debe penalizar a los refugiados por entrar de manera irregular en el país<sup>34</sup>. De hecho, varios países han promulgado leyes y establecido prácticas encaminadas a garantizar la prestación efectiva de protección internacional a los refugiados que se encuentren en sus territorios. Por otra parte, varios Estados partes en la Convención de 1951 y otros tratados e instrumentos internacionales de protección de los refugiados han promulgado legislación interna que incorpora las normas internacionales establecidas en esos instrumentos. Por ejemplo, en América Latina, en enero de 2011, todos los Estados partes en la Convención de 1951 (o su Protocolo de 1967<sup>35</sup>) habían promulgado legislación interna sobre los refugiados, que incorpora y pone en práctica las disposiciones de la Convención<sup>36</sup>. Asimismo, al menos 14 países de esa región han incorporado en su legislación interna la definición general del término refugiado establecida en la Declaración de Cartagena<sup>37</sup>.

<sup>29</sup> *Ibid.*, vol. 1465, núm. 24841.

<sup>30</sup> *Ibid.*, vol. 660, núm. 9464.

<sup>31</sup> *Ibid.*, vol. 1577, núm. 27531.

<sup>32</sup> Véase, por ejemplo, Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) y Unión Interparlamentaria, *A Guide to International Refugee Protection and Building State Asylum Systems* (Manual para Parlamentarios núm. 27, 2017), pág. 72.

<sup>33</sup> *Ibid.*

<sup>34</sup> *Ibid.*, pág. 95.

<sup>35</sup> Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 606, núm. 8791.

<sup>36</sup> Véase, por ejemplo, ACNUR, "Recent developments on refugee protection: Meeting of the Regional Consultation on Migration, Tapachula, Mexico, 18-20 May 2010".

<sup>37</sup> Para consultar el texto de la Declaración, véase [www.oas.org/dil/esp/1984\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Cartagena\\_sobre\\_Refugiados.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf).

### **La admisión de refugiados en un Estado como acto de solidaridad internacional**

10. Es bien conocido que muchos países del mundo, entre ellos algunos de los más pobres, han acogido un gran número de refugiados, tanto en cifras absolutas como en relación con el volumen de sus recursos disponibles. Por ejemplo, en 2017 los países en desarrollo, a pesar de sus escasos recursos, acogieron al 85 % de la población de refugiados del mundo (es decir, las personas que quedan comprendidas en el mandato del ACNUR)<sup>38</sup>. En 2017 los Estados de África Subsahariana albergaban a unos 6,3 millones de refugiados, o un tercio de la población de refugiados del mundo<sup>39</sup>. A mediados de 2018, el número había aumentado a 6,4 millones, y Kenya, Etiopía, el Sudán, Uganda y la República Unida de Tanzania acogieron a la mayoría de ellos<sup>40</sup>. Durante ese mismo período, la región de Asia y el Pacífico acogió a 4,2 millones de refugiados, o en torno al 21 % de la población de refugiados del mundo<sup>41</sup>. La región de Oriente Medio y África del Norte albergó a 2,7 millones de refugiados, o el 14 % de la población de refugiados del mundo<sup>42</sup>. Las Américas acogieron a 664.200 refugiados, o el 3 % de la población de refugiados con arreglo al mandato del ACNUR. En Europa, Alemania acogió a más de 900.000 refugiados en 2017. Turquía sigue siendo el país que alberga el mayor número de refugiados del mundo, con 3,5 millones de personas<sup>43</sup>.

### **Excepciones humanitarias a la legislación de lucha contra el tráfico y la trata de personas**

11. Aunque muchos Estados de todo el mundo criminalizan a quienes, expresando solidaridad con los refugiados, los ayudan a entrar o permanecer en su territorio, y aunque esos Estados lo hacen sin asignar mayor importancia a la naturaleza humanitaria de esos actos<sup>44</sup>, un número reducido de Estados han empezado a aprobar disposiciones en sus leyes que establecen excepciones humanitarias respecto de esos delitos. Esta cuestión se examina detalladamente en mi informe de abril de 2019 al Consejo de Derechos Humanos<sup>45</sup>.

## **B. Leyes y prácticas de las ciudades**

12. Las ciudades han sido, por lo general, el destino elegido por los refugiados, especialmente los que huyen de entornos urbanos en sus países de origen<sup>46</sup>. No obstante, durante varios decenios, muchas autoridades nacionales y organizaciones internacionales han ignorado, por diversas razones, la importancia que revisten las ciudades en la protección de los refugiados<sup>47</sup>. Sin embargo, algunas de esas autoridades y organizaciones han empezado a asumir gradualmente la realidad de esta

<sup>38</sup> Véase, por ejemplo, ACNUR, “Tendencias globales: desplazamiento forzado en 2017” (Ginebra, 2018), pág. 2.

<sup>39</sup> *Ibid.*, pág. 13.

<sup>40</sup> Véase ACNUR, “Mid-year trends 2018”, pág. 6.

<sup>41</sup> ACNUR, “Tendencias globales”, pág. 13.

<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*, pág. 3.

<sup>44</sup> Véase Mark Provera: *The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union*, documento del Centro de Estudios sobre Política Europea sobre la libertad y la seguridad en Europa, núm. 80 (Bruselas, Centro de Estudios sobre Política Europea, febrero de 2015), pág. 17.

<sup>45</sup> [A/HRC/41/44](#).

<sup>46</sup> Véase, por ejemplo, Robert Muggah, “Refugiados venezolanos inundan las ciudades latinoamericanas”, *The Conversation*, 2 de octubre de 2018.

<sup>47</sup> Véase, por ejemplo, Robert Muggah y Adriana Erthal Abdenur, “Refugees and the city: the twenty-first-century front line”, documento de investigación del World Refugee Council núm. 2 (Waterloo (Canadá), Centre for International Governance Innovation y World Refugee Council, julio de 2018).



solidaridad internacional con los refugiados basada en los derechos humanos e impulsada por las ciudades<sup>48</sup>.

13. Las ciudades de todo el mundo han elaborado variadas estrategias para hacer frente a las consecuencias directas de las leyes dictadas contra los refugiados y los inmigrantes y las políticas y prácticas aplicadas con ese fin por sus Gobiernos centrales<sup>49</sup>. En algunos casos, las ciudades han tenido que eludir las políticas o medidas del Gobierno central u oponerse a ellas<sup>50</sup>. Así, muchas ciudades de Europa, como Barcelona, Frankfurt, Madrid y Utrecht, están en la vanguardia del empuje que procura hacer más abiertas y justas las leyes, prácticas y políticas relativas a los refugiados y la inmigración, y han recurrido para ello a tácticas que van desde la protesta hasta el abierto desafío de iniciativas nacionales sobre la inmigración y los refugiados, y la promoción de leyes, políticas y prácticas para la integración de los refugiados y los inmigrantes<sup>51</sup>.

14. Muchas ciudades también han pasado a ser muy conscientes de las consecuencias de no acoger e integrar a los refugiados, y un número considerable de ciudades de todo el mundo han procurado expresar solidaridad internacional basada en los derechos humanos con los refugiados, independientemente de su condición. Por ejemplo, EUROCITIES, una organización coordinadora de ciudades europeas, ha señalado dos consecuencias graves cuando las ciudades no actúan en este sentido<sup>52</sup>. En primer lugar, la falta de acogida e integración menoscaba el respeto de los derechos fundamentales y la plena materialización de los beneficios que puede aportar la inmigración<sup>53</sup>. En segundo lugar, impide que los refugiados aporten contribuciones a las sociedades de acogida y puede resultar costoso a largo plazo para el ámbito local y para las autoridades nacionales<sup>54</sup>. EUROCITIES también ha colaborado con la Unión Europea en el reparto de la responsabilidad y la solidaridad en toda Europa en lo que respecta a la protección de los refugiados<sup>55</sup>. En un Estado norteamericano, más de 100 ciudades se han declarado a sí mismas “ciudades santuario” que, en la medida de lo posible, evitan cooperar con las autoridades de inmigración del Gobierno central, las cuales tratan de expulsar y denegar sus servicios a los refugiados irregulares<sup>56</sup>. En América Latina, el marco de ciudades solidarias permite a las ciudades o los municipios tomar la iniciativa a la hora de establecer las necesidades de los refugiados y los solicitantes de asilo; evaluar las condiciones de los refugiados que viven bajo su jurisdicción; y establecer planes para atender las necesidades y mejorar las condiciones de los refugiados<sup>57</sup>. En África, las ciudades han estado, por lo general, más al margen de la formulación y aplicación oficial de la política en materia de refugiados. Incluso en los países que cuentan con legislación favorable a los refugiados, el papel de las ciudades en la protección de estos no está claramente

<sup>48</sup> *Ibid.*

<sup>49</sup> Véase Harald Bauder: “Sanctuary cities: policies and practices in international perspective”, *International Migration*, vol. 55, núm. 2 (abril de 2017), pág. 175.

<sup>50</sup> Véase Provera, *The Criminalisation of Irregular Migration in the European Union* (nota de pie de página 44), pág. 31.

<sup>51</sup> Véase Jessica Bither y Paul Castello, “Cities across the Atlantic raise their voices for migrants and refugees”, 28 de febrero de 2017 (publicado en línea por el German Marshall Fund of the United States).

<sup>52</sup> EUROCITIES, “EUROCITIES statement on asylum in cities”, 12 de mayo de 2015.

<sup>53</sup> *Ibid.*

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*, pág. 3.

<sup>56</sup> Muggah y Abdenur, “Refugees and the city” (véase la nota de pie de página 47), pág. 9.

<sup>57</sup> Organización de los Estados Americanos, Declaración y Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (16 de noviembre de 2004). Puede consultarse en: [www.oas.org/dil/esp/Declaracion\\_y\\_Plan\\_de\\_Accion\\_de\\_Mexico\\_2004.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/Declaracion_y_Plan_de_Accion_de_Mexico_2004.pdf).

establecida<sup>58</sup>. Sin embargo, esto no significa que no se haya acogido y ayudado en la práctica a los refugiados en muchas ciudades africanas<sup>59</sup>.

15. En general, muchas ciudades han expresado de diversas formas solidaridad internacional basada en los derechos humanos con los refugiados (irregulares), con lo que han ayudado a los Estados a cumplir sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y a actuar conforme al espíritu y la letra del proyecto de declaración sobre los derechos humanos y la solidaridad internacional.

### C. Prácticas de la sociedad civil

16. Las organizaciones de la sociedad civil progresistas de muchos países de todo el mundo siguen expresando solidaridad internacional basada en los derechos humanos con los refugiados. Aunque son numerosas las organizaciones de la sociedad civil de diferentes países que llevan a cabo diversas actividades de este tipo, como efectuar misiones de búsqueda y salvamento en el mar para salvar a los refugiados que se hallen en peligro; suministrar alojamiento, alimentos, ropa, tratamiento, servicios jurídicos gratuitos, reformas jurídicas; y facilitar la integración de los refugiados en las comunidades de acogida mediante la formación práctica dirigida a los refugiados, un par de ejemplos bastarán para ilustrar este extremo.

17. En un país, el Gobierno emitió una directriz en 2016 en la que anunciaba que había disuelto su departamento de refugiados y que estaba trabajando con miras a establecer mecanismos para el cierre de dos campamentos de refugiados en el país a la mayor brevedad posible<sup>60</sup>. Esa decisión, en caso de haberse ejecutado, habría dado lugar a la devolución forzosa de refugiados procedentes de más de cinco países a sus países de origen, donde las condiciones que los habían obligado a huir y buscar protección internacional seguían vigentes. Algunas organizaciones de la sociedad civil, en colaboración con la institución nacional de derechos humanos de ese Estado, presentaron una petición constitucional para impugnar la decisión del Gobierno de cerrar los campamentos, por vulnerar varias disposiciones de la Constitución del país y sus obligaciones internacionales dimanantes de la Convención de 1951, su Protocolo de 1967 y la Convención de la Organización de la Unidad Africana (OUA) por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 1969<sup>61</sup>. El tribunal sostuvo, entre otras cosas, que la decisión del Gobierno de cerrar los campamentos de refugiados vulneraba el derecho interno de ese país, así como sus obligaciones internacionales dimanantes de la Convención de 1951 y la Convención de la OUA de 1969, e impidió que el Gobierno aplicara la decisión en cuestión<sup>62</sup>.

18. Las organizaciones de la sociedad civil también se han esforzado en muchos Estados por expresar su solidaridad con los refugiados facilitando el acceso de estos a los derechos socioeconómicos. En un Estado, el activismo de las organizaciones de la sociedad civil, en particular las confesionales, ha sido fundamental para que los refugiados de una de las principales ciudades de ese Estado hayan seguido disfrutando

<sup>58</sup> Véase, por ejemplo, Ingrid Palmay, “Refugees, safety and xenophobia in South African cities: the role of local government”, informe sin fecha elaborado para el Centre for the Study of Violence and Reconciliation.

<sup>59</sup> *Ibid.*

<sup>60</sup> Véase *Kenya National Commission on Human Rights and Legal Advice Centre Kituo Cha Sheria v. Attorney General and 3 Others*, Petición Constitucional núm. 226 de 2016, sentencia dictada el 9 de febrero de 2017.

<sup>61</sup> *Ibid.*

<sup>62</sup> *Ibid.*

de acceso a los alimentos, la vivienda y los servicios de salud<sup>63</sup>. En una ciudad, una de las principales organizaciones religiosas de la sociedad civil presionó y negoció con la administración del hospital más importante de la ciudad para restablecer el acceso de los refugiados a sus servicios de salud, que se habían interrumpido a causa de las acusaciones de que los refugiados abusaban de tales servicios<sup>64</sup>. El acuerdo exige que los refugiados obtengan una remisión de esa organización para que el hospital en cuestión les permita acceder a sus servicios<sup>65</sup>. Asimismo, otra organización de la sociedad civil ayuda a los niños refugiados a acceder a los servicios educativos, especialmente en la enseñanza primaria y secundaria; proporciona becas y busca exenciones del pago de las tasas escolares<sup>66</sup>.

19. En definitiva, este tipo de prácticas de la sociedad civil son expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial, ya que se faculta a los refugiados para que disfruten de sus derechos humanos garantizados internacionalmente como cualquier otro ser humano. La circunstancia de que sean refugiados no socava en modo alguno su facultad para ejercer casi todos los derechos humanos. Así pues, el hecho de facilitar el disfrute de tales derechos por parte de los refugiados (irregulares) constituye —*prima facie*— un acto en pro de los derechos humanos y, por tanto, una práctica positiva de solidaridad internacional.

#### D. Leyes y prácticas regionales

20. Algunas regiones han elaborado sus propios marcos normativos concebidos, al menos en parte, para sustentar y facilitar la protección de los refugiados y, de ese modo, fomentar hasta cierto punto la expresión de solidaridad internacional basada en los derechos humanos con esas personas. En Asia, un grupo de Estados ha aprobado un marco de cooperación regional<sup>67</sup>, que incorpora las cuestiones relativas a la protección de los refugiados en el marco general del Proceso de Bali, centrado en la trata de personas y el tráfico de migrantes<sup>68</sup>. Algunas de las cuestiones fundamentales relativas a la protección de los refugiados de las que se ocupa el marco son la facilitación a los refugiados de acceso a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado, ya sea mediante un conjunto armonizado de mecanismos o mediante el posible establecimiento de mecanismos regionales de evaluación<sup>69</sup>. Los Principios de Bangkok de 1966 sobre el Estatuto y el Trato de los Refugiados (revisados en 2001) aprobados por la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana, que tienen oficialmente carácter no vinculante, siguen siendo lo más

<sup>63</sup> Steven Robins, “Humanitarian aid beyond ‘bare survival’: social movement responses to xenophobic violence in South Africa”, *American Ethnologist*, vol. 36, núm. 4 (noviembre de 2009), págs. 637 a 650.

<sup>64</sup> Véase Dieudonné Bikoko Mkombo, “The role of civil society in promoting greater social justice for forced migrants living in the inner city of Johannesburg”, tesis, Máster en Ciencias en Planificación para el Desarrollo de la Facultad de Ingeniería y Entorno Construido de la Universidad de Witswatersrand, Johannesburgo, 2006).

<sup>65</sup> *Ibid.*

<sup>66</sup> *Ibid.*

<sup>67</sup> Surat Suwannikkha, “The regional cooperation framework and the Bali Process – an overview”, publicado en línea por el ACNUR; Kate Jastram, “Regional refugee protection in comparative perspective: lessons learned from the Asia-Pacific, the Americas, Africa, and Europe” (Sydney (Australia), Centro de Derecho Internacional de los Refugiados Andrew y Renata Kaldor de la Universidad de Nueva Gales del Sur, documento de políticas núm. 2, noviembre de 2015).

<sup>68</sup> Proceso de Bali sobre el Tráfico Ilícito de Migrantes, la Trata de Personas y los Delitos Transnacionales Conexos; véase [www.baliprocess.net/](http://www.baliprocess.net/).

<sup>69</sup> Suwannikkha, “The regional cooperation framework and the Bali Process” (véase la nota de pie de página 67).

parecido a un marco jurídico y normativo para la protección de los refugiados en Asia<sup>70</sup>.

21. En África, la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África, de 1969, establece un marco jurídico regional en el que se insta a los Estados miembros a que aborden la protección de los refugiados en el continente “con espíritu de solidaridad africana y de cooperación internacional”<sup>71</sup>. Entre otras cosas, en la Convención se reconoce la necesidad de repartir la responsabilidad entre los Estados miembros de la Unión Africana y la importancia de la solidaridad y la cooperación en ese reparto a la hora de acoger refugiados; y se exhorta a los Estados a que se abstengan de rechazar a los refugiados en las fronteras de sus territorios, y de devolverlos o expulsarlos a territorios donde su vida, su integridad corporal o su libertad estarían amenazadas<sup>72</sup>.

22. En América Latina<sup>73</sup>, se han concebido y puesto en marcha varias ideas y prácticas orientadas a mejorar la solidaridad internacional basada en los derechos humanos con los refugiados. Algunas de ellas están consagradas en la Declaración de Cartagena sobre los Refugiados, de 1984<sup>74</sup>. Esta Declaración no es vinculante y contiene, entre otras disposiciones, algunos principios sobre la asistencia a los refugiados. Otro ejemplo es la Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina<sup>75</sup>. La Declaración de México es excepcional entre las declaraciones similares porque prevé de forma explícita tres programas innovadores y basados en la solidaridad para aportar soluciones duraderas a los problemas con que se enfrentan los refugiados y sus comunidades de acogida. Entre ellos cabe mencionar el programa de ciudades solidarias, que busca proporcionar “una protección más efectiva” a los refugiados, propiciando el goce de sus “derechos sociales, económicos y culturales”, y el programa de reasentamiento, que hace hincapié en el reparto de la responsabilidad entre los Estados<sup>76</sup>.

23. La Unión Europea también ha adoptado algunas medidas jurídicas y de política en apoyo de los refugiados, y sus Estados miembros han actuado bajo los auspicios de la Unión para buscar solidaridad mutua, y con los refugiados, a la hora de repartir la responsabilidad de acoger a los refugiados que llegan al espacio de la Unión Europea<sup>77</sup>. Otros esfuerzos positivos realizados por la Unión Europea para fomentar la solidaridad internacional en favor de los refugiados son los destinados a afianzar los derechos de los menores no acompañados que se desplazan a los Estados miembros de la Unión. La Unión Europea ha promulgado políticas que impedirán el traslado de menores de uno a otro de sus Estados, y ha dispuesto que los Estados

<sup>70</sup> Para consultar el texto definitivo de los Principios de Bangkok sobre el Estatuto y el Trato de los Refugiados, aprobado el 24 de junio de 2001 en el 40º período de sesiones de la Organización Jurídica Consultiva Asiático-Africana (Nueva Delhi), véase [www.aalco.int/final%20text%20of%20bangkok%20principles.pdf](http://www.aalco.int/final%20text%20of%20bangkok%20principles.pdf).

<sup>71</sup> Véase la Convención de la OUA por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África (nota de pie de página 20), art. 2, párr. 4.

<sup>72</sup> *Ibid.*, art. 2, párrs. 3 y 4.

<sup>73</sup> Véase, por ejemplo, la Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina (Ciudad de México (México), 16 de noviembre de 2004) (véase la nota de pie de página 57).

<sup>74</sup> Para consultar el texto de la Declaración de Cartagena, véase [www.oas.org/dil/esp/1984\\_Declaraci%C3%B3n\\_de\\_Cartagena\\_sobre\\_Refugiados.pdf](http://www.oas.org/dil/esp/1984_Declaraci%C3%B3n_de_Cartagena_sobre_Refugiados.pdf).

<sup>75</sup> Véase la nota de pie de página 73.

<sup>76</sup> Véase la Declaración y el Plan de Acción de México (nota de pie de página 57), capítulo tercero, “Soluciones duraderas”.

<sup>77</sup> Parlamento Europeo, “Migration and asylum: a challenge for Europe”, ficha informativa sobre la Unión Europea, de 18 de junio de 2018, págs. 4 y 8.

miembros deben dar a los menores la oportunidad de solicitar protección una vez que entran en ella<sup>78</sup>.

## E. Leyes y prácticas de alcance mundial

24. Algunas leyes y prácticas de alcance mundial pueden fomentar, o han tenido el efecto de hacerlo, la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en el contexto de la protección de los refugiados a nivel mundial. La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 han establecido normas jurídicas universales relativas a la protección internacional de los refugiados. El régimen implantado por estos dos tratados fomenta la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en la esfera de la protección de los refugiados en parte porque en él se especifican las obligaciones jurídicas de los Estados partes de aceptar y proteger a los refugiados. Hace tres decenios, el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados aprobó una conclusión sobre la solidaridad internacional en el ámbito de la protección de los refugiados a nivel mundial y destacó el papel fundamental que desempeña este principio en la prestación efectiva de servicios de protección a estas personas<sup>79</sup>.

25. Mucho más recientemente, el carácter oficialmente no vinculante de la Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes<sup>80</sup> hizo suyos los principios de protección internacional de los refugiados establecidos en la Convención de 1951. Fundamentalmente, la Declaración incluyó un marco de respuesta integral para los refugiados con el fin de hacer frente a las situaciones de los desplazamientos en masa de refugiados, y estableció medidas orientadas a la aprobación de un pacto mundial sobre los refugiados. En diciembre de 2018, la Asamblea General afirmó dicho pacto mundial<sup>81</sup>, el cual, entre otras cosas, “representa la voluntad política y la ambición de la comunidad internacional en su conjunto de fortalecer la cooperación y la solidaridad con los refugiados y los países de acogida afectados”<sup>82</sup>. Así pues, la aprobación del pacto mundial es una prueba más —aunque limitada— de la expresión positiva de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en la legislación y las prácticas relativas a la protección de los refugiados a nivel mundial.

26. Algunos instrumentos internacionales de derechos humanos refuerzan aún más el marco de solidaridad internacional basada en los derechos humanos para la protección de los refugiados establecido en la Convención de 1951. Por ejemplo, el artículo 22 de la Convención sobre los Derechos del Niño<sup>83</sup> insta formalmente a los Estados partes a que pongan en marcha medidas adecuadas que garanticen que un niño al que ya se haya reconocido como refugiado, o un niño que trate de obtener el estatuto de refugiado, reciba “la protección y la asistencia humanitaria adecuadas para el disfrute de los derechos pertinentes enunciados en la presente Convención y en otros instrumentos internacionales de derechos humanos o de carácter humanitario en que dichos Estados sean partes”.

<sup>78</sup> Véase “European Union: new rules on unaccompanied minors entering the EU illegally” (Washington D. C., Biblioteca del Congreso, Global Legal Monitor, 9 de julio de 2014).

<sup>79</sup> Conclusión del Comité Ejecutivo núm. 52 (XXXIX), 1988, sobre la solidaridad internacional y la protección de los refugiados (véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, cuadragésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 12A (A/43/12/Add.1)*).

<sup>80</sup> Resolución 71/1 de la Asamblea General.

<sup>81</sup> Véanse la resolución 73/151 de la Asamblea General y *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo tercer período de sesiones, Suplemento núm. 12 (A/73/12 (Part II))*.

<sup>82</sup> A/73/12 (Part II), párr. 4.

<sup>83</sup> Véase Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1577, núm. 27531.

27. La práctica de los órganos creados en virtud de tratados para vigilar la aplicación de los instrumentos internacionales de derechos humanos ha ayudado a desarrollar e incluso intensificar, por lo menos en el plano normativo, el principio de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial. Un ejemplo destacado es la observación general núm. 23 del Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, sobre el derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias contemplado en el artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales<sup>84</sup>. Esta observación general establece que los conceptos de trabajo y trabajador en virtud de esa disposición abarcan a los trabajadores refugiados<sup>85</sup>, y que toda persona “tiene derecho a condiciones de trabajo equitativas y satisfactorias” (incluidos los refugiados)<sup>86</sup>. Fundamentalmente, el Comité pide a los Estados partes que promulguen “leyes que permitan trabajar a los refugiados y hacerlo en condiciones no menos favorables que las de los nacionales”<sup>87</sup>. De manera similar, el Comité de los Derechos del Niño aprobó la observación general núm. 6 sobre el trato de los menores no acompañados y separados de su familia fuera de su país de origen<sup>88</sup>. Esta observación general es una manifestación positiva de solidaridad basada en los derechos humanos a nivel mundial en la jurisprudencia y los trabajos de un órgano importante y pertinente.

#### **IV. Principales carencias de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial**

28. Existen amplias carencias de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en las respuestas que dan los Estados y otras partes interesadas al problema de los desplazamientos de refugiados a nivel mundial. Se trata de deficiencias que con frecuencia han contribuido a producir consecuencias negativas para los derechos humanos de estas personas. Tales carencias, que en nuestra época se ponen en evidencia con la versión actual del “problema del refugiado del mar universal”<sup>89</sup>, existen en diferentes dimensiones, contextos y esferas temáticas.

##### **A. Carencias dentro de la Unión Europea y el Consejo de Europa**

29. Si bien, en teoría, el marco jurídico del Sistema Europeo Común de Asilo de la Unión Europea establece unos “criterios mínimos comunes para el tratamiento de todos los solicitantes y las solicitudes de asilo”, basados en el derecho internacional de los refugiados, sigue habiendo carencias importantes en la forma en que algunos Estados miembros de la Unión Europea han aplicado y llevado a ejecución en la práctica las obligaciones que han contraído con los refugiados en virtud de la Convención de 1951. Aunque la Unión Europea es una importante instancia regional que experimenta considerables desplazamientos mundiales de refugiados procedentes de fuera de sus fronteras exteriores, la distribución de responsabilidades en la gestión y la absorción de esos desplazamientos no ha sido todo lo justa que podría ser, ya se la considere sobre la base del número de personas o desde el punto de vista del volumen total de recursos a disposición de cada uno de los Estados en

<sup>84</sup> Véase [E/C.12/GC/23](#).

<sup>85</sup> *Ibid.*, párr. 4.

<sup>86</sup> *Ibid.*, párr. 5.

<sup>87</sup> *Ibid.*, párr. 47 i).

<sup>88</sup> Véase [CRC/GC/2005/6](#).

<sup>89</sup> Véase Mann, *Humanity at Sea* (nota de pie de página 4).

cuestión. En la práctica, han sido unos tres Estados, al menos hasta hace poco, los que, en general, han asumido el grueso de esta responsabilidad<sup>90</sup>. La reciente discordia entre dos Estados de la Unión Europea, por la negativa de uno de ellos a permitir que un buque que había rescatado a refugiados y migrantes que se encontraban en peligro en el mar desembarcara a esas personas en uno de sus puertos marítimos, es una muestra elocuente de que cada vez es más frecuente que los Estados dejen de expresar solidaridad internacional basada en los derechos humanos con los refugiados<sup>91</sup>. También ilustra la incapacidad del Sistema Europeo Común de Asilo de proporcionar una distribución más clara, mejor organizada y más equitativa de la responsabilidad de proteger a los refugiados entre los Estados de la Unión Europea, lo que ha dado lugar a que algunos de esos Estados hagan mucho menos que otros y, por tanto, a que haya carencias en la expresión de solidaridad internacional basada en los derechos humanos con los refugiados.

30. En algunos Estados miembros de la Unión Europea, hay numerosos obstáculos que impiden a los posibles refugiados acceder a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado<sup>92</sup>. En este contexto, los refugiados están expuestos al riesgo real de devolución arbitraria en violación del artículo 33 de la Convención de 1951. Por ejemplo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos ha estimado, en varios asuntos, que los procedimientos de determinación de la condición de refugiado en algunos Estados miembros de la Unión Europea y el Consejo de Europa eran deficientes, lo que daba lugar al rechazo de las solicitudes de asilo de demasiadas personas a las que se debería haber aceptado como refugiados en esos países<sup>93</sup>.

31. La adopción de medidas que limitan o deniegan el acceso de posibles refugiados a los territorios de los Estados miembros de la Unión Europea, entre otras cosas mediante las devoluciones y las expulsiones colectivas, es otra importante carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial. Si no tienen acceso a esos territorios, los posibles refugiados no pueden acogerse a los procedimientos de determinación de la condición de refugiado en los territorios de los Estados miembros para presentar una solicitud de protección internacional. La Oficina Europea de Apoyo al Asilo observó en su informe de 2017 que las organizaciones de la sociedad civil participantes expresaron preocupación por las limitaciones de acceso al territorio, incluidas las devoluciones forzosas en varios Estados miembros<sup>94</sup>.

<sup>90</sup> Véanse R. Cerrotti, “Sweden was among the best countries for immigrants: That’s changing”, *Public Radio International*, Global Post, 11 de septiembre de 2017; y Timothée de Rauglaudre, traducido al inglés por Camille Raimondo, “Sweden: refugees should be able to start over”, *Le Journal International*, 30 de enero de 2016.

<sup>91</sup> Véase Steve Scherer y Massimiliano Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke”, *Reuters*, 14 de junio de 2018.

<sup>92</sup> Véase, por ejemplo, Agnes Hurwitz, *The Collective Responsibility of States to Protect Refugees* (Oxford, Oxford University Press, 2009).

<sup>93</sup> Véanse, por ejemplo, *M. S. S v. Belgium and Greece*, demanda núm. 30696/09, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 21 de enero de 2011; *I. M. v. France*, demanda núm. 9152/09, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 2 de febrero de 2012; *Abdolkhani and Karimnia v. Turkey*, demanda núm. 30471/08, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, 22 de septiembre de 2009.

<sup>94</sup> Oficina Europea de Apoyo al Asilo, *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2017*, pág. 114.



## B. Carencias Norte-Sur

32. Existen carencias graves en la expresión de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados entre los Estados del Norte Global y los del Sur Global. Como se ha señalado, los Estados del Norte Global contribuyen enormemente a la reserva de recursos financieros disponibles para financiar la labor de protección de los refugiados a nivel mundial. No obstante, los Estados del Sur Global acogen, por lo general, a casi el 90 % de los refugiados del mundo<sup>95</sup>. Esta situación es injusta tanto si se considera desde el punto de vista del número de refugiados que acepta un Estado en relación con su población como si se observa el número de refugiados aceptados en relación con los recursos financieros de que dispone un Estado. Además, según las tendencias de mitad de año elaboradas por el ACNUR a fecha de junio de 2018, por ejemplo, 5 de los 10 países que acogieron un mayor número de refugiados eran países menos adelantados<sup>96</sup>, y todos los Estados se encontraban situados en África Subsahariana<sup>97</sup>. Por tanto, los países más pobres suelen soportar una parte desproporcionada de la responsabilidad de proteger a los refugiados.

33. Fundamentalmente, los Estados del Norte Global han tomado medidas más estrictas para negar a los refugiados procedentes del Sur Global la entrada a sus territorios. Entre las medidas más comunes se incluyen unos controles más estrictos de los visados, la imposición de sanciones a los transportistas, la interceptación en alta mar y la cooperación con los Estados del Sur Global, tanto con los Estados de origen como con los Estados de tránsito<sup>98</sup>. Los Estados del Norte Global también han ofrecido incentivos económicos, equipo, capacitación y funcionarios adscritos a Estados del Sur Global como alicientes para controlar la migración y el movimiento de refugiados hacia el Norte Global<sup>99</sup>. Por ejemplo, en 2017 un Estado del Norte Global concertó un memorando de entendimiento con un Estado del Sur Global en el que el primer Estado se comprometía a prestar asistencia técnica y financiera a todas las instituciones del Estado del Sur Global en cuestión que participan en la lucha contra la migración irregular que se desplaza desde el Sur Global hacia el Norte Global<sup>100</sup>.

34. Algunos Estados fuertes han aprobado medidas coercitivas férreas y dirigidas por las fuerzas militares para aplicar las leyes y las políticas relativas a los refugiados y la inmigración que niegan la entrada en su territorio a los refugiados. Por ejemplo, en 2013 uno de esos Estados puso en marcha una operación de seguridad de las fronteras dirigida por las fuerzas militares para, entre otras cosas, proteger sus fronteras<sup>101</sup>. También advirtió a las personas fuera de su territorio de que había reforzado sus capacidades de protección de las fronteras y detectaría, interceptaría y rechazaría a toda persona que intentase viajar en barco, de manera irregular, a su territorio, y de que no se autorizaría a nadie que viajase de forma ilegal permanecer

<sup>95</sup> Véase Ban Ki-Moon (nota de pie de página 2).

<sup>96</sup> ACNUR, “Mid-year trends 2018”, pág. 11.

<sup>97</sup> *Ibid.*

<sup>98</sup> Véase, por ejemplo, Chimni, “The global refugee crisis: towards a just response” (nota de pie de página 3), págs. 7 y 8.

<sup>99</sup> *Ibid.*, pág. 8.

<sup>100</sup> Misión de Apoyo de las Naciones Unidas en Libia y Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, “Desperate and dangerous: report on the human rights situation of migrants and refugees in Libya”, 20 de diciembre de 2018, pág. 14.

<sup>101</sup> Gobierno de Australia, Departamento del Interior, “Operation Sovereign Borders”. Puede consultarse en: <https://osb.homeaffairs.gov.au/>.



en su territorio<sup>102</sup>. Desde la puesta en marcha de la operación en 2013, ese Estado ha impedido a más de 3.300 solicitantes de asilo entrar en su territorio<sup>103</sup>.

35. Existe otro tipo de carencia de expresión de solidaridad internacional basada en los derechos humanos entre los Estados del Norte Global y los del Sur Global. Los refugiados a quienes se haya concedido la condición de refugiado en el Norte Global tienen muchas más posibilidades de acceder a la protección social y el empleo que tanto necesitan que los refugiados aceptados por los Estados del Sur Global. Aunque, en cifras relativas, la mayoría de los Estados del Sur Global han aprobado políticas de “puertas abiertas” en lo referente a la acogida de refugiados en sus territorios, por lo general los Estados también imponen a los refugiados restricciones que limitan su acceso a la protección social<sup>104</sup>. Por ejemplo, la tendencia en muchos Estados del Sur Global de concentrar a los refugiados en campamentos limita el acceso de estos a oportunidades y hace que dependan de la ayuda internacional durante mucho más tiempo del que debería ser, si no hay perspectivas viables de que retornen de forma voluntaria a sus países de origen<sup>105</sup>. En un Estado en el Sur Global, muchos refugiados han permanecido alojados en un campamento durante 20 años<sup>106</sup>.

36. Al mismo tiempo, las carencias de financiación para las actividades de protección de los refugiados en muchas regiones del Sur Global, y especialmente en África, son un constante motivo de preocupación para los Estados de acogida y el ACNUR, y reflejan las carencias de expresión de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en este contexto entre la mayoría de los Estados del Norte Global y del Sur Global. La Asamblea General, en su septuagésimo primer período de sesiones, expresó preocupación por las deficiencias de financiación para responder a diversas situaciones relativas a los refugiados en África, que son un factor importante que da lugar al deterioro de las condiciones de vida en muchos campamentos de refugiados en África<sup>107</sup>. Los intentos de movilizar recursos financieros para apoyar a los refugiados en el Sur Global no siempre han recaudado el volumen de fondos necesario<sup>108</sup>. Se espera que la afirmación contenida en el nuevo pacto mundial sobre los refugiados de que se debería dirigir más apoyo financiero desde el Norte Global hacia el Sur Global a fin de apoyar sus iniciativas encaminadas a proteger a la gran mayoría de los refugiados del mundo, y el mandato conferido al ACNUR y a los Estados de que organicen “conferencias de solidaridad” para facilitar el logro de este resultado, promoverán una mayor solidaridad internacional a este respecto<sup>109</sup>.

37. Es posible que algunas personas consideren comprensible que unos cuantos Estados del Sur Global acojan a la gran mayoría de los refugiados, ya que casi todos los refugiados huyen de países vecinos. Sin embargo, teniendo en cuenta que los Estados del Sur Global tienen normalmente muchos menos recursos que sus

<sup>102</sup> *Ibid.*

<sup>103</sup> Véase, por ejemplo, Joe Kelly y Geoff Chambers, “Operation Sovereign Borders block 33 boats”, *The Australian*, 25 de octubre de 2018.

<sup>104</sup> Véase, por ejemplo, Zachary A. Lomo, “Refugees in East Africa: developing an integrated approach”, en Dorina A. Bekoe, ed., *East Africa and the Horn: Confronting Challenges to Good Governance* (Lynne Rienner Publishers, 2005), págs. 37 a 57.

<sup>105</sup> *Ibid.*, pág. 48; véanse también Guglielmo Verdirame y Barbara Harrell-Bond, *Rights in Exile: Janus-Faced Humanitarianism* (Berghahn Books, 2005); Michel Agier, *Managing the Undesirables: Refugee Camps and Humanitarian Government*, traducido al inglés por David Fernback (Cambridge (Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte), Polity Press, 2011).

<sup>106</sup> Véase, por ejemplo, Noticias ONU, “UN-run camps for Somalia refugees in Kenya enter 20th year of existence”, 21 de febrero de 2012.

<sup>107</sup> Véase la resolución 71/173, séptimo párrafo del preámbulo.

<sup>108</sup> Aimée-Noël Mbiyozo, “The funding gap for refugees in Africa must be closed”, Institute for Security Studies, 28 de marzo de 2018.

<sup>109</sup> Véase A/73/12 (Part II), párrs. 27 y 29.

homólogos del Norte Global y que con mucha frecuencia se ven acuciados por sus propios y diversos problemas internos, la mayoría de los analistas coinciden en que la actual distribución de la responsabilidad para absorber a los refugiados es, en general, injusta. Así pues, existe una importante carencia de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en cuanto a la distribución de responsabilidades entre el Sur y el Norte en este contexto. La mayoría de los países del Norte Global deben dejar atrás sus políticas y prácticas de prohibición de entrada y empezar a hacer mucho más de lo que hacen para ayudar a absorber los desplazamientos de refugiados a nivel mundial.

### C. Carencias Sur-Sur

38. También existen carencias graves en la expresión de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a lo largo del eje Sur-Sur Global. Algunos países del Sur Global hacen mucho más que otros para acoger y prestar protección a los refugiados. Esto se debe en parte a la proximidad geográfica de la mayoría de esos Estados con el origen de los grandes desplazamientos de refugiados. Este factor puede explicar de forma parcial el papel positivamente desproporcionado que ha desempeñado Uganda a lo largo de los años para absorber un número masivo de refugiados, procedentes en su mayoría de otros países de África Oriental<sup>110</sup>. Sin embargo, esta explicación es insuficiente. Hay otros factores, como la solidez de la economía de cada país y lo acogedor que sea su régimen de protección de los refugiados, que también contribuyen en gran medida a determinar el grado de absorción de desplazamientos de refugiados por parte de un Estado. Por ejemplo, la economía relativamente sólida de Sudáfrica es un factor que atrae al elevado número de refugiados que residen actualmente en el país<sup>111</sup>.

39. En la región de América Latina y el Caribe, bastará un ejemplo importante para ilustrar este punto. El Plan de Acción de México, con sus programas “ciudades solidarias”, “reasentamiento solidario” y “fronteras solidarias”, se considera a menudo un modelo ejemplar de enfoques innovadores de la cooperación Sur-Sur en lo que respecta a la protección de los refugiados a nivel mundial<sup>112</sup>. Sin embargo, en la práctica existen diferencias entre los Estados de esta región en cuanto a la medida en que se aplican o se llevan a la práctica los compromisos basados en la solidaridad en cuanto al reparto de la responsabilidad de prestar protección internacional a los refugiados. Por ejemplo, solo 5 de los 18 Estados que participan en el Plan de Acción están aplicando actualmente el programa de reasentamiento solidario<sup>113</sup>. De los 5, solo 4 siguen aceptando refugiados para reasentarlos en sus respectivos países<sup>114</sup>, e incluso esos 4 Estados han tenido que suspender o aplazar sus programas de reasentamiento, posiblemente por razones económicas o de otra índole<sup>115</sup>.

40. En Asia y el Pacífico, también existen diferencias discernibles entre los Estados de la región en cuanto a la expresión de solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados. En primer lugar, en septiembre de 2014 solo 20 de los 45 Estados y territorios de la región eran

<sup>110</sup> Véase, por ejemplo, Tessa Coggio, “Can Uganda’s breakthrough refugee-hosting model be sustained?”, Migration Policy Institute, 31 de octubre de 2018.

<sup>111</sup> Elizabeth Iams Wellman y Loren B. Landau, “South Africa’s tough lessons on migrant policy”, *Foreign Policy*, 13 de octubre de 2015.

<sup>112</sup> Véase, por ejemplo, Marcia Vera Espinoza, “The limits and opportunities of regional solidarity: exploring refugee resettlement in Brazil and Chile”, *Global Policy*, vol. 9, núm. 1 (febrero de 2018), pág. 89.

<sup>113</sup> *Ibid.*

<sup>114</sup> *Ibid.*

<sup>115</sup> *Ibid.*

signatarios de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967<sup>116</sup>, y ello a pesar de que esta región alberga casi la mitad de la población mundial de refugiados y de que muchos Estados de la región acogen, de hecho, grandes volúmenes de refugiados. Esta diferencia tiene consecuencias fundamentales para la protección de los refugiados en la región. Una de esas consecuencias es que, en la mayoría de los Estados de Asia y el Pacífico, la Convención de 1951 es inaplicable. Esto implica que muchos refugiados de la región no tienen derecho a recibir las protecciones universales que establece la Convención de 1951, al menos no de una manera formal que pueda invocarse ante los tribunales. Otras consecuencias son el consiguiente incumplimiento de los Estados, en demasiados casos, de las normas jurídicas internacionales sobre protección de los refugiados, y una notable falta de cooperación y coordinación en las cuestiones relativas a los refugiados entre los Estados de la región, en particular una escasa colaboración con las organizaciones de la sociedad civil que promueven los derechos de los refugiados en la región<sup>117</sup>.

41. En general, si bien muchos Estados del Sur Global han aprobado procesos regionales y planes de acción que ilustran su disposición a desarrollar y promover la cooperación Sur-Sur con miras a resolver muchos de los obstáculos a la protección de los refugiados, sigue habiendo importantes carencias en su expresión de solidaridad internacional basada en los derechos humanos con los refugiados.

#### D. Carencias de la sociedad civil

42. Tal y como argumentó el Experto Independiente en su último informe a la Asamblea General<sup>118</sup>, aunque las organizaciones de la sociedad civil de todo el mundo pueden funcionar, y a menudo así lo hacen, como baluartes de los derechos humanos, muchas de ellas a menudo actúan también en formas que frustran los derechos humanos, por ejemplo, socavando la expresión de la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en el contexto de la protección de los refugiados a nivel mundial. Como se señala en el mismo informe, tal tendencia se ha puesto de manifiesto ampliamente debido a la actuación de organizaciones o turbas movilizadas contra los refugiados, como es el caso de Defend Europe<sup>119</sup>. Por ejemplo, Defend Europe y otros grupos han trabajado contra las organizaciones de la sociedad civil humanitarias que llevan a cabo salvamentos marítimos de refugiados que corren el riesgo de ahogarse al cruzar el mar Mediterráneo<sup>120</sup>. También hay poderosos partidos políticos de extrema derecha, grupos parapoliciales y organizaciones paramilitares que han atacado a quienes actúan en solidaridad con los refugiados y los migrantes<sup>121</sup>. Ciertas organizaciones de la sociedad civil, como las de la “derecha alternativa”, o *alt-right*, siguen oponiéndose a toda forma de solidaridad con los refugiados<sup>122</sup>. En algunos países, hay particulares y grupos de personas que patrullan las fronteras nacionales para tratar de bloquear o capturar a los refugiados irregulares. Todos estos casos son graves carencias de solidaridad internacional que se han producido por actos

<sup>116</sup> Comité Ejecutivo “Overview of UNHCR operations in Asia and the Pacific”, documento del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, 19 de septiembre de 2017; ACNUR, “Bureau for Asia and the Pacific Country Operations fact sheets”, septiembre de 2014.

<sup>117</sup> Véase, por ejemplo, Brian Barbour, “Protection in practice: the situation of refugees in East Asia”, *Refugee Studies Journal (Nanmin Kenkyu Journal)*, vol. 2 (2012), pág. 81.

<sup>118</sup> [A/73/206](#).

<sup>119</sup> *Ibid.*

<sup>120</sup> Véase Liz Fekete, Frances Webber y Anya Edmond-Pettitt, *Humanitarianism: The Unacceptable Face of Solidarity* (Londres, Institute of Race Relations, 2017), pág. 31.

<sup>121</sup> *Ibid.*, pág. 32.

<sup>122</sup> *Ibid.*, pág. 31.

de organizaciones de la sociedad civil cuyas ideas y formas de actuar son contrarias a los derechos humanos.

## **V. Despliegue abusivo de solidaridad internacional en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial**

43. La protección de los refugiados a nivel mundial también se ve afectada por una forma de aplicar el principio de solidaridad internacional que, en algunos casos, permite que ciertos Estados —en la práctica— eludan en su totalidad o en parte, o violen gravemente, sus obligaciones jurídicas internacionales dimanantes de la Convención de 1951 y otros instrumentos regionales sobre los refugiados, o sus otras obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Tales políticas, medidas y mecanismos constituyen vulneraciones del principio de solidaridad internacional y, con demasiada frecuencia, repercuten muy negativamente en los derechos humanos de los refugiados.

### **A. Leyes y prácticas internas**

44. El principio de solidaridad internacional puede ser, y ha sido, objeto de violaciones con el fin de vulnerar, en lugar de proteger, los derechos de los refugiados en algunos Estados. Por ejemplo, ha habido casos en que las autoridades estatales de un Estado de origen, con la solidaridad y la complicidad tácitas del Estado de destino, han favorecido e instigado el secuestro de refugiados desde sus territorios y la devolución ilegal de estas personas a sus países de origen, donde se enfrentan a la persecución e incluso a la muerte o la cadena perpetua. En un determinado Estado africano que recibe elogios por sus ejemplares leyes y políticas sobre los refugiados, se ha devuelto, en contravención de la ley, a los refugiados procedentes de un Estado vecino, casi siempre con la cooperación de ese Estado<sup>123</sup>. En 2013 se secuestró en ese mismo país a un refugiado en situación de alto riesgo y se le devolvió a su país de origen<sup>124</sup>, y en 2014 ese refugiado fue declarado culpable sobre la base de acusaciones falsas en el país de origen y condenado a cadena perpetua<sup>125</sup>.

### **B. Leyes y prácticas regionales**

45. Los casos más emblemáticos de leyes y prácticas regionales consolidadas que constituyen despliegues abusivos del principio de solidaridad internacional en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial se encuentran normalmente en Europa, aunque no exclusivamente. Un ejemplo es el acuerdo firmado por la Unión Europea con un Estado situado en su frontera oriental exterior para detener el desplazamiento de refugiados y solicitantes de asilo hacia la zona de la Unión Europea, a saber, el Plan de Acción Conjunto de 2015<sup>126</sup>. Este acuerdo es fruto del programa amplio de la Unión Europea que tiene por objeto impedir que los refugiados procedentes de África, el Oriente Medio y otras zonas lleguen a sus fronteras exteriores. Según un estudio llevado a cabo por la Biblioteca del Congreso de los Estados Unidos de América, en virtud de ese acuerdo, firmado el 29 de noviembre de 2015, la Unión Europea proporcionará a dicho Estado 3.000 millones de euros para gestionar la situación de los refugiados y los solicitantes de asilo en su

<sup>123</sup> Véase, por ejemplo, Verdirame y Harrell-Bond, *Rights in Exile* (nota de pie de página 105).

<sup>124</sup> Véase, por ejemplo, ACNUR, “UNHCR deeply concerned about hand-over of Rwandan refugee by Ugandan authorities”, comunicado de prensa, 5 de noviembre de 2013.

<sup>125</sup> Véase, por ejemplo, International Refugee Rights Initiative, “Abuses against Rwandan refugees in Uganda: has time come for accountability?”, 27 de agosto de 2018.

<sup>126</sup> Véase el Plan de Acción Conjunto Unión Europea-Turquía, 29 de noviembre de 2015.

territorio, con el fin de evitar que esas personas lleguen a los países de la Unión Europea<sup>127</sup>. De conformidad con el Plan de Acción Conjunto, ese Estado tendrá a su cargo el patrullaje marítimo y la aplicación de las restricciones en las fronteras para, entre otros elementos conexos, gestionar el flujo de refugiados y solicitantes de asilo hacia Europa, devolver a los refugiados y los solicitantes de asilo a sus países de origen si no cumplen los requisitos de los refugiados, y, por tanto, formar un “muro de contención” contra lo que la Unión Europea considera una “avalancha” de refugiados hacia su territorio<sup>128</sup>. La intención evidente de la Unión Europea al firmar este acuerdo puede verse en un informe, publicado en 2016 por la Comisión Europea, sobre los progresos realizados por ese Estado en la ejecución del Plan de Acción Conjunto<sup>129</sup>. Entre las conclusiones y recomendaciones que figuran en el informe está la de que el Estado en cuestión necesita, entre otras cosas, lograr “progresos significativos en la prevención de las salidas irregulares de migrantes y refugiados de su territorio”; tomar con urgencia medidas encaminadas a adaptar su política de visados a la de la Unión Europea, “dando prioridad a los países que son fuente de migración [y flujos de refugiados irregulares]” a la Unión; intensificar la cooperación bilateral con un Estado europeo concreto en la vigilancia de las fronteras, la lucha contra el tráfico ilícito de migrantes y la aplicación de las obligaciones bilaterales de readmisión; y fortalecer las medidas de lucha contra el tráfico de personas en las zonas costeras<sup>130</sup>.

46. Si bien la Unión Europea y el Estado en cuestión tienen derecho, desde luego, a colaborar y actuar con solidaridad mutua en lo relativo al contexto de la protección de los refugiados, y si bien los Estados de la Unión Europea gozan de ciertos derechos soberanos —aunque no absolutos— a efectos de restringir el ingreso en su territorio, la intención del Plan de Acción Conjunto de limitar la entrada de refugiados, solicitantes de asilo y migrantes en la Unión Europea resulta perturbadora desde el punto de vista de la protección de los derechos humanos de los refugiados y los solicitantes de asilo. Teniendo en cuenta que las vías alternativas para entrar en Europa ya son escasas y azarosas, cerrar la puerta a los refugiados de ese modo, en un momento en que se encuentran en situaciones desesperadas, no promueve la protección de sus derechos humanos, y casi siempre pone gravemente en peligro esos derechos. Además, aunque el referido Estado no miembro de la Unión Europea merece elogios por albergar una de las poblaciones de refugiados más numerosas del mundo, las condiciones de los derechos humanos en ese país no han sido sobresalientes desde que se celebró el acuerdo. En un gesto aleccionador, en febrero de 2018, el Comité Económico y Social Europeo emitió una declaración en la que exhortó a ese Estado a proteger los derechos de los refugiados y los migrantes<sup>131</sup>. Así pues, cabe objetar este acuerdo como ejemplo de un despliegue de solidaridad internacional en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial que menoscaba gravemente, o al menos puede hacerlo, la protección de los derechos humanos de los refugiados y los solicitantes de asilo.

47. Los esfuerzos llevados a cabo por la Unión Europea y los distintos países europeos para actuar solidariamente en el plano internacional con, al menos, un Estado frágil de África Septentrional con el fin de frenar el flujo de refugiados hacia la Unión Europea son otro ejemplo de despliegue de la solidaridad internacional en relación con las migraciones a nivel mundial que ha lesionado, o al menos podría

<sup>127</sup> Véase Biblioteca del Congreso, “Refugee law and policy: Turkey”, 21 de junio de 2016.

<sup>128</sup> Véase el Plan de Acción Conjunto Unión Europea-Turquía, 29 de noviembre de 2015.

<sup>129</sup> Véase el informe de ejecución del Plan de Acción Conjunto Unión Europea-Turquía (documento de la Comisión Europea COM (2016) 85 final, anexo 1, 10 de febrero de 2016).

<sup>130</sup> *Ibid.*

<sup>131</sup> Comité Económico y Social Europeo, “Turkey’s role in the refugee crisis is crucial but there is room for improvement”, comunicado de prensa, 15 de febrero de 2018.

lesionar, gravemente los derechos humanos de los refugiados. Por ejemplo, a cambio de ayuda financiera, las “autoridades” de ese Estado han firmado y aplicado una serie de acuerdos de ese tipo con países de la Unión Europea<sup>132</sup>. Esos acuerdos no suelen destacar, o ni siquiera mencionan, de manera sustantiva la protección de los derechos humanos de los refugiados<sup>133</sup>. Por su parte, la Unión Europea ha aprobado al menos siete programas diferentes en el marco de su Fondo Fiduciario de Emergencia para África, todos ellos dirigidos a este mismo país de África Septentrional<sup>134</sup>. La Unión Europea alega que los programas forman parte de sus esfuerzos de cooperación internacional y sus expresiones de solidaridad internacional con los refugiados al objeto de prevenir emergencias humanitarias en el mar, atajar la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, y desarrollar la capacidad de las autoridades del país de África Septentrional<sup>135</sup>. Por supuesto, es un valioso proyecto el de poner fin a las muertes por ahogamiento en el mar y acabar con la trata de personas. Sin embargo, estos programas de la Unión Europea suelen acentuar el criterio de esa organización centrado en las medidas de control que caracteriza la cooperación con el Estado en cuestión en el ámbito de la protección de los refugiados a nivel mundial. El hecho ampliamente conocido de que los derechos humanos de los refugiados pueden ser objeto de graves violaciones en ese mismo país de África Septentrional hace que el estudiado objetivo de esos acuerdos de impedir que los refugiados y los migrantes partan de ese Estado para entrar en Europa resulte perturbador desde el punto de vista de los derechos humanos<sup>136</sup>. La solidaridad internacional, en este caso, ha sido más bien propicia a la violación grave de los derechos humanos de los refugiados.

48. Fuera del ámbito de la Unión Europea, en América del Norte se puede hallar un ejemplo en que el principio de solidaridad internacional se ha instrumentalizado en formas que tienen por efecto la denegación a los refugiados de acceso a la protección internacional y la comisión de violaciones o posibles violaciones graves de los derechos humanos. En este caso, que afecta a dos Estados de tamaño e influencia asimétricos, el Estado más poderoso ha ejercido presión en su vecino menos poderoso para que restrinja el tránsito de refugiados centroamericanos a través de su territorio hacia el primero. Bajo la presión continua de los sucesivos Gobiernos del Estado más poderoso, incluido el actual, el otro Estado ha ideado y puesto en marcha un plan para cerrar sus fronteras a los centroamericanos que huyen de la violencia de las pandillas y de graves privaciones económicas en sus propios países, para impedirles llegar al Estado norteamericano más poderoso, donde casi todos ellos querrían acabar<sup>137</sup>. En la práctica, el primer Estado ha pasado a servir —o, al menos, eso se propone— como primera línea de defensa para su vecino más poderoso contra los intentos de los posibles refugiados y migrantes afectados de entrar en el territorio de este último. Sin embargo, ese plan de disuasión no ha evitado el desplazamiento de refugiados a los dos Estados en cuestión, sino que, por el contrario, ha hecho que su viaje a través del Estado menos poderoso hacia el más poderoso

<sup>132</sup> Véase, por ejemplo, el memorando de entendimiento entre Italia y Libia de 2 de febrero de 2017. Véase también Anja Palm, “The Italy-Libya memorandum of understanding: the baseline of a policy approach aimed at closing all doors to Europe?”, Istituto Affari Internazionali, 2 de octubre de 2017.

<sup>133</sup> *Ibid.*

<sup>134</sup> Fondo Fiduciario de Emergencia de la Unión Europea para la estabilidad y para abordar las causas profundas de la migración irregular y del desplazamiento de personas en África. Véase Comisión Europea, “EU Emergency Trust Fund for Africa: support Libya”, ficha informativa, 18 de abril de 2018.

<sup>135</sup> *Ibid.*

<sup>136</sup> Véase Amnistía Internacional, “Libya’s dark web of collusion: abuse against Europe-bound refugees and migrants” (Londres, Amnistía Internacional, 2017).

<sup>137</sup> Véase Azam Ahmed, “Step by step on a desperate trek by migrants through Mexico”, *New York Times*, 8 de febrero de 2016.

resulte mucho más peligroso, comprometiendo con demasiada frecuencia sus derechos a la vida, la dignidad y la libertad, entre otros<sup>138</sup>.

49. Si bien todos los Estados tienen derecho a administrar sus fronteras en la forma que estimen conveniente, es indudable que esa soberanía no es absoluta. La gestión y el control de las fronteras no puede llevarse a cabo en forma que ponga en peligro algunos de los derechos humanos más fundamentales de los refugiados y otras personas, como los derechos a la vida y a la dignidad que les corresponde en cuanto seres humanos. Aunque son los propios refugiados quienes asumen determinados riesgos al embarcarse en tales travesías peligrosas, la agravación de ese riesgo por las leyes, políticas y prácticas de los países de origen, de tránsito o de destino hasta el punto de poner en peligro esos derechos fundamentales constituye claramente una violación del derecho internacional de los derechos humanos. Así pues, el despliegue de solidaridad internacional por parte de los dos Estados norteamericanos en este caso menoscaba, o al menos podría hacerlo, la protección de los derechos humanos de los refugiados centroamericanos, en especial sus derechos a la vida, la dignidad y la libertad<sup>139</sup>. Por tanto, constituye un despliegue abusivo, en el contexto de la protección de los refugiados, del principio de solidaridad internacional.

## VI. Conclusiones y recomendaciones

50. En el presente informe se han examinado muchas de las cuestiones que afectan a la solidaridad internacional basada en los derechos humanos en relación con la protección de los refugiados a nivel mundial. Habida cuenta de la importancia que tienen en nuestra época tanto la solidaridad internacional basada en los derechos humanos como la protección de los refugiados a nivel mundial, y en especial la necesidad imperiosa de proteger a los refugiados en todo el mundo contra las violaciones graves y generalizadas de sus derechos humanos, es preciso que los Estados, la sociedad civil y otras partes interesadas intensifiquen muy considerablemente sus esfuerzos encaminados a afrontar los problemas planteados en el presente informe. La Asamblea General ha desempeñado anteriormente y debe seguir desempeñando un papel fundamental para garantizar que se adopte preferiblemente este curso de acción. El Experto Independiente confía en que esta augusta asamblea estará a la altura del desafío, en particular velando por la aprobación y la aplicación firme del pacto mundial sobre los refugiados, y su revisión si fuera necesaria.

51. A la luz de lo que antecede, el Experto Independiente formula a los Estados y otras entidades interesadas las siguientes recomendaciones fundamentales:

a) *Reajustar las actitudes.* En casi todos los países hace falta modificar con urgencia las actitudes predominantes en lo social y lo jurídico sobre la protección de los refugiados a nivel mundial. Como ha señalado un dirigente mundial, en lugar de ver en los refugiados mundiales “una amenaza a nuestra comodidad”, todas las partes interesadas deben colaborar aún más estrechamente para asegurar el respeto de la dignidad y los derechos humanos de todos los refugiados y solicitantes de asilo, y crear un entorno sociojurídico que los aprecie como “personas cuya experiencia vital y cuyos valores pueden aportar mucho al enriquecimiento de nuestra sociedad”<sup>140</sup>.

<sup>138</sup> *Ibid.*

<sup>139</sup> *Ibid.*

<sup>140</sup> Véase Scherer y Di Giorgio, “Italy and France try to patch up migrant row, draw papal rebuke” (nota de pie de página 91).

b) *Acentuar, ampliar y celebrar la solidaridad en favor de los refugiados.* Las expresiones positivas de solidaridad internacional basada en los derechos humanos hacia los refugiados por elementos de la sociedad civil, ciudades y otras administraciones locales, países y organizaciones regionales, así como en el plano mundial, deberían acentuarse, ampliarse, recibir otros apoyos y celebrarse de forma más general como un imperativo en favor de los derechos humanos y como actos humanitarios que salvan la vida de miles de seres humanos a nivel mundial, velan por que sean tratados con la dignidad que les corresponde, y promueven la integración mundial, el desarrollo y la justicia social.

c) *Ampliar los cauces vigentes para la protección sociojurídica de los refugiados.* Se alienta firmemente a los Estados que ya han creado cauces para la protección sociojurídica de los refugiados a que dicten leyes y adopten otras medidas para garantizar una ampliación considerable del número de refugiados recibidos por esos cauces.

d) *Hacer más eficaz el mecanismo de la Unión Europea para la solidaridad interna.* Es preciso que los Estados de la Unión Europea se esfuercen más por aplicar en forma eficaz y equitativa los mecanismos internos de la Unión para la solidaridad en la distribución y gestión de los refugiados —y los migrantes— del mundo que buscan entrar en la zona de la Unión Europea. El Experto Independiente acoge con satisfacción la intensificación de los esfuerzos que se han hecho a este respecto, incluida la Declaración de Bruselas de 28 de junio de 2018.

e) *Deslegitimar el extremismo y el antagonismo populista contra los refugiados a nivel mundial.* En consonancia con sus obligaciones en virtud de los artículos 4 y 7 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, los Estados deberían realizar mayores esfuerzos (dentro de los límites que impone el derecho de todas las personas a la libertad de expresión y de asociación) para desalentar y deslegitimar el extremismo, así como el antagonismo y la retórica populistas, contra los refugiados y los migrantes. Esos males menoscaban profundamente los derechos humanos de estas personas, son contrarios a los valores de la solidaridad internacional basada en los derechos humanos y contradicen el proyecto de declaración sobre el derecho a la solidaridad internacional.

f) *Poner fin a los esfuerzos por externalizar las fronteras continentales, o modificarlos.* Deberían desalentarse firmemente los esfuerzos que buscan externalizar las fronteras de entidades continentales o regionales a otros continentes y regiones mediante la adopción de acuerdos internacionales que por su naturaleza casi siempre menoscaban, en vez de fortalecerlos, los derechos humanos y la dignidad de los refugiados. Tales acuerdos suelen causar importantes violaciones de los derechos humanos; son contrarios al espíritu de la solidaridad internacional basada en los derechos humanos; y contradicen la letra y el espíritu del proyecto de declaración sobre el derecho a la solidaridad internacional.