



Asamblea General

Distr. general
11 de abril de 2008
Español
Original: inglés

**Proceso abierto de consultas officiosas de
las Naciones Unidas sobre los océanos
y el derecho del mar**
Novena reunión
23 a 27 de junio de 2008

**El trato de las personas rescatadas en el mar:
conclusiones y recomendaciones de las reuniones
y mesas redondas de expertos convocadas
recientemente por el Alto Comisionado de las
Naciones Unidas para los Refugiados**

**Informe presentado por la Oficina del Alto Comisionado
de las Naciones Unidas para los Refugiados**

Introducción

1. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) ha convocado desde 2002 tres reuniones sobre el rescate en el mar y la protección de los refugiados: la mesa redonda sobre el rescate en alta mar, celebrada en Lisboa en marzo de 2002; la reunión de expertos sobre rescate en el mar e intercepción marítima en el Mediterráneo, celebrada en Atenas en septiembre de 2005, y la reunión de los representantes de los Estados sobre la misma cuestión, que tuvo lugar en Madrid en mayo de 2006.

2. Las reuniones congregaron a participantes de gobiernos, la industria naviera, organizaciones internacionales, organizaciones no gubernamentales y miembros de los círculos académicos. De ellas surgieron una serie de observaciones y recomendaciones importantes, destinadas a preservar la integridad del régimen mundial de búsqueda y salvamento, para el cual la migración irregular supone un desafío particular, y a subvenir a las necesidades humanitarias y de protección de las personas que se hallan en peligro. No obstante, los participantes también reconocieron que los esfuerzos encaminados a mejorar las operaciones de búsqueda y salvamento para los migrantes y los refugiados que se encuentren en peligro en el mar son sólo un aspecto de los problemas más generales que plantea la migración marítima irregular. Así pues, hace falta abordar los distintos aspectos de este



fenómeno de manera integral, desde las causas fundamentales hasta la existencia de diferentes soluciones tras el desembarco.

3. A continuación se resumen las principales conclusiones de estas reuniones. Se incluyen sugerencias para reforzar el régimen de búsqueda y salvamento marítimos, así como recomendaciones para un enfoque más amplio de la migración marítima irregular más allá de la fase de salvamento inminente.

4. Se hace referencia además en el presente documento a otras sugerencias hechas en una reunión interinstitucional sobre el salvamento en el mar¹ y en el diálogo convocado por el ACNUR sobre los problemas relacionados con la protección.

Conclusiones y recomendaciones

Migración internacional por mar

5. La migración marítima irregular es sólo un pequeño aspecto del fenómeno general de la migración internacional, pero plantea problemas específicos que es necesario abordar.

6. Si bien, en esencia, no es un problema de refugiados², en el fenómeno intervienen cuestiones de protección de los refugiados que hay que tener en cuenta como parte de la respuesta más general a la migración marítima irregular, y en las situaciones en que sea necesario se debe ofrecer asilo de manera efectiva.

7. La respuesta a la migración marítima irregular exige la colaboración de muy diversas entidades, entre ellas, las organizaciones intergubernamentales.

8. Los derechos humanos y los principios del derecho de los refugiados constituyen un punto de referencia importante a la hora de abordar las situaciones de salvamento en el mar.

Preservar la integridad del régimen de búsqueda y salvamento, en particular mediante la adopción de medidas para la creación de capacidad

9. El rescate de las personas que se hallan en peligro en el mar no es sólo una obligación en virtud del derecho internacional del mar, sino también una necesidad humanitaria, quienquiera que sean y cualesquiera sean los motivos de su desplazamiento.

¹ En la reunión interinstitucional participaron los siguientes organismos: la División de Asuntos Oceánicos y del Derecho del Mar de la Secretaría de las Naciones Unidas, en Nueva York; la Organización Internacional del Trabajo; la Organización Marítima Internacional; la Organización Internacional para las Migraciones; la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

² En todo el documento, se entiende por “refugiados” las personas a que se reconoce la condición de refugiados en virtud de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (sobre la base de fundados temores de esas personas a ser perseguidas), así como aquéllas que no pueden regresar a su país debido a amenazas graves e indiscriminadas a su vida, integridad física o su libertad como consecuencia de una situación de violencia generalizada o de acontecimientos que perturban el orden público.

10. Se ha de proteger escrupulosamente la integridad del régimen mundial de búsqueda y salvamento, regulado por el Convenio internacional de 1974 para la seguridad de la vida humana en el mar y Convenio internacional de 1979 sobre búsqueda y salvamento marítimos. Esta es una responsabilidad de la comunidad internacional en su totalidad.

11. Es fundamental que los Estados del pabellón ejerzan una jurisdicción y un control efectivos sobre sus buques, en particular prohibiendo su utilización con fines de tráfico ilícito o trata. También es necesario que se cumplan estrictamente las normas de seguridad fijadas en los instrumentos internacionales pertinentes. No se debe permitir que se hagan a la mar buques que no se hallen en condiciones aptas para la navegación.

12. Hacen falta medidas eficaces para impedir que las embarcaciones pequeñas y otras embarcaciones que no estén sujetas a la regulación internacional se utilicen con fines de tráfico ilícito o trata. Es posible que algunos Estados necesiten asistencia y apoyo en este sentido.

13. Los Estados se deberán asegurar de que los capitanes de los buques que enarbolan su pabellón hagan todo lo que exigen los instrumentos pertinentes (los Convenios de 1974 y 1979 y la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982) para prestar auxilio a quienes se encuentran en peligro en el mar.

14. Los Estados deberán adoptar las medidas necesarias para difundir entre los capitanes de buques y los funcionarios públicos que participan en las operaciones de salvamento en el mar las disposiciones pertinentes del derecho marítimo y las directrices conexas, incluidas las nuevas enmiendas.

15. Los Estados deberían cooperar a la hora de adoptar todas las medidas necesarias para dar una aplicación efectiva a las enmiendas al Convenio de 1979, las enmiendas al Convenio de 1974 relativas al traslado a lugar seguro de las personas rescatadas en el mar, y a las directrices conexas sobre el trato de las personas rescatadas en el mar³.

16. Los Estados deberían facilitar las operaciones de rescate, asegurándose de que en su zona de búsqueda y salvamento existan los acuerdos necesarios a tal efecto.

17. Los centros coordinadores de salvamento⁴ deberán preparar planes y disposiciones para el desembarco de las personas rescatadas en el mar y su traslado a un lugar seguro.

³ De acuerdo con los Convenios de 1979 y 1974, los Estados partes tienen la obligación de coordinarse y cooperar para garantizar que los capitanes de buques que presten auxilio embarcando a personas en peligro en el mar sean liberados de sus obligaciones con una desviación mínima del buque de su viaje proyectado, siempre que esa liberación de las obligaciones del capitán no ocasione nuevos peligros para la vida humana en el mar. La parte responsable de la región de búsqueda y salvamento deberá asumir la responsabilidad primordial de que tales coordinación y colaboración se produzcan, de modo que los supervivientes auxiliados sean desembarcados del buque que les prestó auxilio y conducidos a un lugar seguro que, por lo general, requerirá el desembarco en tierra.

⁴ Un centro coordinador de salvamento es una unidad encargada de promover la buena organización de servicios de búsqueda y salvamento y de coordinar la ejecución de las operaciones de esa índole dentro de una región de búsqueda y salvamento.

18. Las partes en el Convenio de 1979 y la Organización Marítima Internacional (OMI) podrían prestar apoyo los Estados en el establecimiento de medios de búsqueda y salvamento sostenibles y que funcionen. Ese apoyo también podría llevar a la armonización gradual de los sistemas de búsqueda y salvamento.

19. Como partes en el Convenio de 1979, tal vez sea necesario que algunos Estados apoyen y asistan a otros en la creación de medios de búsqueda de salvamento sostenibles y que funcionen. Ese apoyo conduciría a la armonización gradual de los sistemas de búsqueda y salvamento.

20. Los Estados no deberían categorizar las operaciones de intercepción como operaciones de búsqueda y salvamento, pues puede inducir a confusión con respecto a las obligaciones en cuanto al desembarco⁵.

Obligaciones de los capitanes de buques y las empresas de transporte y de seguros

21. De conformidad con el derecho marítimo, la responsabilidad de prestar auxilio a quienes se encuentran en peligro en el mar corresponde al capitán del buque. La obligación comienza en el momento en que se inicia el rescate en sí y termina cuando los pasajeros han sido desembarcados en un lugar seguro.

22. En las decisiones sobre cuándo y cómo desembarcar a los rescatados influirán factores como la seguridad del buque y su tripulación y si el lugar de desembarco es apropiado (desde el punto de vista de la seguridad, la proximidad y el plan de viaje del buque antes del rescate).

23. Cuando el desembarco resulte problemático o cuando las personas rescatadas soliciten asilo, las empresas de transporte y de seguros deberían informar sin demora a la OMI, al ACNUR y a cualesquiera otras autoridades pertinentes. Ello facilitará la cooperación para encontrar una solución de desembarco adecuada.

24. Las empresas de transporte deberían documentar los casos de negativa a desembarcar y comunicarlos a la OMI por conducto del Estado del pabellón. Las organizaciones intergubernamentales correspondientes podrán utilizar esta información para determinar mejor la magnitud del problema e idear soluciones junto con los Estados afectados.

25. Las empresas de transporte y seguros deberían proporcionar periódicamente a la OMI, por conducto del Estado del pabellón, estadísticas sobre los casos de polizones.

26. Las empresas de transporte deberían asegurarse de que los capitanes de buques estén al tanto de las consecuencias prácticas de las directrices de la OMI sobre el

⁵ Las obligaciones de los Estados en materia de búsqueda y salvamento se describen en la nota 3 *supra*. Con respecto a la intercepción, la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar reconoce a los Estados ribereños la facultad de adoptar medidas para garantizar el cumplimiento de las leyes en determinadas zonas marítimas con el fin de impedir y castigar la violación de las leyes de inmigración. Esas facultades deberán ejercerse de conformidad con el derecho internacional. En virtud del Protocolo contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire de 2000, un Estado parte distinto del Estado del pabellón podrá visitar y registrar un buque que se sospeche que está involucrado en el tráfico ilícito de migrantes por mar, de conformidad con las cláusulas de protección establecidas en el Protocolo.

trato de las personas rescatadas en el mar, proporcionándoles para ello material de información multilingüe.

Minimizar los inconvenientes para los agentes privados en el cumplimiento de sus obligaciones en el mar

27. Los capitanes de buque que emprenden operaciones de salvamento no deben ser considerados parte del problema; más bien, los Estados deberían reconocer y apoyar su acción al salvar la vida de personas en peligro.

28. Además de la normativa en la materia del Gobierno responsable de la región de búsqueda y salvamento en que se haya rescatado a los supervivientes, o de cualquier otro Estado ribereño que responda a la emergencia, se debería recabar la opinión profesional de los capitanes de buque, y darle la importancia debida acerca de cuándo y cómo desembarcar a los rescatados. No se debería penalizar en modo alguno a las empresas navieras por desembarcar o tratar de desembarcar a personas rescatadas en el mar.

29. El capitán del buque tiene derecho a esperar que los Estados ribereños le ayuden a facilitar el desembarco y a llevar el rescate a término.

30. Los Estados no deberían imponer como condición para el desembarco que las empresas de transporte o sus aseguradores corran con los gastos de repatriación de las personas rescatadas en el mar.

31. Un buque que no tenga pabellón de ningún Estado no es el lugar apropiado para interrogar a los rescatados y separarlos en categorías, para determinar si son refugiados o por algún otro motivo necesitan protección, ni para buscar soluciones para su situación. Estos buques tampoco se deberían utilizar como “centros de detención flotantes”.

Desembarco

32. La responsabilidad de encontrar soluciones que hagan posible un desembarco oportuno en condiciones humanitarias recae exclusivamente en los Estados, no en los agentes privados. En virtud del derecho marítimo, los Estados tienen la obligación de coordinarse y cooperar para encontrar un lugar seguro.

33. Los procedimientos de desembarco no deberán estar regidos por objetivos de control de la inmigración.

34. Los procedimientos de desembarco deberán estar armonizados y ser rápidos y previsibles a fin de evitar en cada caso problemas de negociación, pues llevan mucho tiempo y pueden poner en peligro la vida de las personas rescatadas. Los procedimientos deberían mantener un equilibrio entre los intereses del sector del transporte y las necesidades de las personas rescatadas en el mar.

35. El desembarco, en particular cuando se trata de un gran número de personas, no conlleva necesariamente una solución duradera en el país en que se lleva a cabo.

Normas de recepción, clasificación por perfiles y remisión a procedimientos diferenciados después del desembarco

36. Habría que establecer completas disposiciones de recepción para las personas rescatadas en el mar que satisfagan sus necesidades, según su situación y de acuerdo

con las normas internacionales de derechos humanos. Estas disposiciones de recepción deberían incluir la prestación de asistencia médica adecuada.

37. Los equipos de respuesta rápida podrían prestar ayuda a los Estados que se enfrentan a llegadas masivas. Quizá convenga establecer equipos multidisciplinarios (que incluyan expertos de los gobiernos, así como organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, tanto locales como internacionales) para que se encarguen de las situaciones de llegada por mar; esos equipos harían frente a las necesidades inmediatas, darían información y remitirían a los desembarcados a los mecanismos de respuesta adecuados (clasificación por perfiles). Esos equipos tal vez puedan incluir a organizaciones no gubernamentales o aprovechar sus conocimientos.

38. Se debería permitir a los solicitantes de asilo que inicien sin demora el procedimiento nacional correspondiente; en los países en que no hay un procedimiento para la solicitud de asilo, habría que remitirlas al ACNUR. El Estado que dispone el desembarco será, por lo general, aquel cuyas obligaciones de protección de los refugiados se harán valer en primer lugar.

39. Unos procedimientos de asilo justos y eficientes ayudan a distinguir entre quienes pueden recibir protección como refugiados o que están protegidos contra la devolución al país de origen en virtud de instrumentos internacionales y regionales de derechos humanos y los demás.

40. Las víctimas de trata y otros grupos vulnerables, como los niños que han sido separados de sus familias, precisarán asistencia específica y una protección adecuada. Es posible que tengan derecho a recibir protección como refugiados.

Soluciones integrales

41. Los refugiados deberían recibir protección y, a su debido tiempo, habría que ofrecerles una solución duradera, ya sea la integración local o el reasentamiento.

42. Habría que alentar y ayudar a quienes no soliciten asilo, no cumplen los requisitos para recibir protección como refugiados o no tienen otros motivos humanitarios imperiosos para permanecer en el país a regresar a su país de origen en condiciones humanitarias y de seguridad, salvo que pudieran acogerse a otra opción de migración legal. La Organización Internacional para las Migraciones y otras organizaciones pueden ofrecer a los Estados apoyo para la ejecución de programas de regreso voluntario asistido.

43. El regreso deberá combinarse con la reinserción de los migrantes en sus comunidades de origen, a fin de hacerlo sostenible y evitar un fenómeno de “reciclaje”.

44. Es fundamental hallar una solución adecuada a los movimientos secundarios de refugiados⁶.

Lucha contra el tráfico ilícito y la trata

45. Hacen falta medidas más enérgicas y eficaces para impedir el tráfico ilícito y la trata, así como para identificar, aprehender y procesar a quienes cometen estos

⁶ Esta recomendación se refiere al fenómeno de los refugiados que se trasladan de manera irregular de los países en que ya han encontrado protección para solicitar asilo o reasentarse de manera permanente en otro lugar.

delitos. No obstante, en todo lo que se haga a este respecto hay que aplicar un enfoque basado en los derechos humanos.

46. Los Estados deberían estrechar su cooperación para proteger a los testigos que ayudan a identificar y procesar a quienes se dedican al tráfico ilícito y a la trata. La protección de las víctimas de trata no debe estar subordinada a su capacidad o su deseo de cooperar en procedimientos judiciales.

47. Las medidas destinadas a luchar contra el tráfico ilícito y la trata de personas no deben ir en detrimento de los derechos humanos y la dignidad de las personas ni de las obligaciones internacionales de protección de los refugiados (enfoque basado en los derechos humanos).

Prevención: una estrategia de información y abordar las causas fundamentales

48. La cooperación multilateral debería incluir un examen adecuado de los mecanismos para crear cauces ordenados de migración y protección con miras a ofrecer otras posibilidades a los migrantes.

49. Los Estados, las organizaciones intergubernamentales competentes y las entidades no gubernamentales deberían estudiar la viabilidad de organizar campañas de información masiva para informar a los posibles pasajeros clandestinos de los riesgos asociados a la migración marítima irregular. Esas campañas deberían abordar los diversos riesgos asociados con el viaje por tierra de camino hacia el punto de embarque y estar destinadas a las comunidades en los países de origen, los países de tránsito y las comunidades de migrantes en los países de destino.

50. Los Estados deberían contraer compromisos multilaterales más amplios y a más largo plazo para hacer frente a las causas fundamentales de la migración irregular. Hace falta una labor adicional constante, por ejemplo, en reenfocar la ayuda para lograr el desarrollo sostenible y la creación de otros cauces de migración legal.

Mejor gestión de la información

51. Los gobiernos y los organismos internacionales deberían armonizar y recopilar de manera más sistemática datos empíricos sobre la magnitud y el alcance de la migración marítima irregular, las intercepciones, los rescates en el mar, los desembarcos y el trato de las personas desembarcadas. La información estadística se debería desglosar e incluir el número y el perfil de las personas interceptadas y desembarcadas cuando viajaban como polizones o después de un rescate.

52. El intercambio de los datos permitiría a todos los interesados hacer frente mejor a las nuevas tendencias y estrechar su cooperación para luchar contra la trata, los abusos y la explotación de los migrantes.

53. El mejor procedimiento de comunicación entre todos los que intervienen y una mejor comprensión y análisis de las dificultades relacionadas con el desembarco puede facilitar el intercambio de mejores prácticas y ayudar a encontrar y materializar soluciones justas y oportunas.

Cooperación y responsabilidad compartida

54. Las iniciativas internacionales de cooperación para hacer frente a las complejas situaciones de rescate en el mar deberían basarse en acuerdos de distribución de la carga. Esos acuerdos podrían incluir la tramitación de solicitudes de asilo y la materialización de soluciones duraderas, como el reasentamiento, así como soluciones para quienes no son refugiados.

55. La cooperación debería incluir también iniciativas de creación de capacidad, incluida la formulación o revisión de la política nacional de migración y la legislación sobre asilo.

56. El ACNUR debería movilizar a los Estados para que establezcan acuerdos apropiados de distribución de la carga respecto de los refugiados y solicitantes de asilo o programas de reasentamiento, según corresponda.
