



UNHCR
ACNUR

UNITED NATIONS HIGH COMMISSIONER FOR REFUGEES
ALTO COMISIONADO DE NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS

DOCUMENTO DE DISCUSIÓN

Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en materia de Protección: “Brechas de protección y Respuestas”

Ginebra, 8-9 de diciembre de 2010

I. INTRODUCCIÓN

‘Brechas de Protección y Respuestas’ es el tema del cuarto Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos en materia de Protección, que se realizará en Ginebra los días 8 y 9 de diciembre de 2010. El Diálogo de este año es el precursor que marca en el 2011 el sexagésimo aniversario de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y el quincuagésimo aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, que culminará en la reunión ministerial de los Estados Partes los días 7 y 8 de diciembre de 2011. Las discusiones y resultados del Diálogo del 2010 constituirán insumos para la reunión ministerial de 2011. Este documento de discusión proporciona los antecedentes del tema e indica los objetivos del Diálogo de 2010. Las conmemoraciones serán objeto de una nota separada.

II. BRECHAS EN EL RÉGIMEN DE PROTECCIÓN INTERNACIONAL Y POSIBLES RESPUESTAS

El ‘régimen internacional de protección’ se refiere a los estándares y prácticas establecidos por la comunidad internacional para los refugiados y las personas apátridas¹. Es flexible y continua evolucionando en respuesta a nuevos desplazamientos y necesidades contemporáneas. Sin embargo, ha sido reconocido desde hace mucho tiempo que existen ‘brechas’ en el régimen de protección internacional. Las Consultas Globales sobre Protección Internacional de 2000-2002, iniciadas por el ACNUR con la participación de los Estados, las organizaciones no gubernamentales, los refugiados y otros actores relevantes, se fundamentan en esta constatación. Las Consultas generaron una amplia gama de recomendaciones sobre formas para mejorar el régimen de protección internacional de refugiados frente a los nuevos retos contemporáneos, contemplados en la internacionalmente respaldada Agenda para la Protección. Brechas discretas de la protección han sido también objeto de anteriores Diálogos del Alto Comisionado, particularmente en el Diálogo de 2007

¹ El marco internacional de protección está constituido principalmente por: La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 modificado por su Protocolo de 1967; la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 así como de los instrumentos regionales sobre refugiados y sobre nacionalidad/apatridia. Estos instrumentos están complementados por el derecho internacional de los derechos humanos. Sobre la base de su responsabilidad de supervisión, el ACNUR tiene un papel importante que jugar dentro de este régimen.

sobre protección de refugiados, soluciones duraderas y migración internacional y en el Diálogo de 2009 sobre refugiados urbanos.

Ha habido algún éxito en cerrar algunas brechas de protección a través de los años. Algunas medidas han sido adoptadas por varios socios como seguimiento a la Agenda de Protección (se pueden encontrar actualizaciones anuales sobre el progreso realizado en la página web del ACNUR). La Agenda proporciona líneas políticas claves para el ACNUR y guías efectivas para su trabajo de protección. Por ejemplo, ACNUR ha desarrollado un número de directrices operativas y legales, estándares y Manuales para alcanzar sus objetivos. El Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado ha adoptado una serie de Conclusiones sobre temas identificados en la Agenda de Protección, incluyendo sobre explotación y abuso sexual; asuntos de seguridad legal en el contexto de la repatriación voluntaria de refugiados; cooperación internacional, la distribución de la carga y la responsabilidad compartida en situaciones de afluencia masiva; brindar protección internacional incluyendo a través de formas complementarias de protección; mujeres y niñas en riesgo; la identificación, prevención y reducción de la apatridia; y situaciones prolongadas de refugiados. Brechas de protección han sido llenadas a través de políticas, prácticas y acciones de los Estados y la adopción de instrumentos legales por parte de organismos regionales, incluyendo la Unión Africana y la Unión Europea.

A pesar de estos desarrollos positivos, todavía persiste un número de brechas de protección y retos, relacionados tanto con el marco mismo de protección internacional como con su implementación. Tales brechas requieren de nuevas respuestas. Un tema persistente en las discusiones sobre las brechas ha sido la necesidad de alcanzar un entendimiento más consistente y coherente sobre la distribución de la carga y la responsabilidad compartida. Esto va al núcleo mismo del régimen de protección internacional de refugiados. Sin embargo, ante la ausencia de principios definidos claramente, las cargas y las responsabilidades no son siempre distribuidas equitativamente y son objeto de arreglos *ad hoc*, con poca predictibilidad. Aún más, las situaciones de desplazamiento en ciertos contextos regionales pueden tener una alta dimensión compartida y estar más allá de la capacidad o alcance de los sistemas de asilo o de los acuerdos bilaterales. En estos casos, faltan las herramientas multilaterales para la protección y las soluciones. El Diálogo puede considerar cómo fortalecer la cooperación y la distribución de la carga, y cómo la protección regional o arreglos de cooperación pueden ser empleados más efectivamente de manera paralela con los sistemas nacionales de asilo, para asegurar que las personas no caigan en las brechas de protección.

En un nivel más general, se han hecho preguntas sobre la capacidad del marco de protección internacional existente para responder a las formas contemporáneas de desplazamiento. El Diálogo y las conmemoraciones de 2011 pueden proporcionarnos la oportunidad para explorar una nueva dinámica de protección, la cual puede conducirnos a formas más flexibles y ágiles para lidiar con las brechas de protección para personas que no necesariamente caen dentro del marco legal internacional existente.

Tomando en cuenta el próximo 50 aniversario de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961 en el 2011, esto es también una oportunidad propicia para discutir temas relativos al ‘problema olvidado’ de la apatridia. Para los millones de

personas apátridas alrededor del mundo, la falta de una nacionalidad efectiva implica enfrentarse a un sinnúmero de obstáculos para la realización de sus derechos básicos. No existe un mapeo comprensivo de la dimensión del problema de la apatridia, hay una adhesión limitada de los tratados internacionales relevantes², persisten obstáculos para la adquisición de la nacionalidad y se necesita reformar algunas legislaciones sobre nacionalidad³

III. PREGUNTAS PARA EL DIÁLOGO

A la luz de estos retos, el Diálogo será estructurado sobre un número de preguntas:

- ¿Qué mecanismos y herramientas pueden ser desarrollados para fortalecer la cooperación y la distribución de la carga?
- ¿Cuáles son las brechas operativas y normativas que propiciarían la cooperación regional para enfrentarlas y, en este contexto, cuáles podrían ser los componentes de los marcos integrales de protección?
- ¿Cómo se pueden fortalecer la adhesión y la plena implementación de las convenciones sobre apatridia? ¿Además de la adhesión, qué otras medidas pueden ser tomadas para prevenir y reducir la apatridia y proteger a las personas apátridas?

IV. RESULTADOS DEL DIÁLOGO

Se espera que el Diálogo de 2010 sirva para:

- Proporcionar un foro para el intercambio de sugerencias sobre arreglos de distribución de la carga y ejemplos de buenas prácticas;
- Identificar elementos claves de enfoques regionales integrales para situaciones de desplazamiento;
- Identificar posiblemente situaciones de desplazamiento forzoso que puedan no estar cubiertas por la Convención de 1951 y brinde una oportunidad para el intercambio sobre cómo los Estados pueden responder mejor a estas situaciones; e
- Identificar las causas de la apatridia, los obstáculos para las soluciones y los riesgos de protección de las personas apátridas, y lograr consenso sobre cómo el marco legal internacional puede ser usado para responder a estos retos.

V. PARTICIPACIÓN Y FORMATO

Las invitaciones para formar parte del Diálogo serán enviadas a los Estados Miembros del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y a los observadores del Comité Permanente, a los socios relevantes del sistema de Naciones Unidas, a las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, a los académicos, a los expertos y otros socios.

² La Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 tiene 65 Estados Partes mientras que la Convención para Reducir los Casos de Apatridia cuenta con 37.

³ La legislación sobre nacionalidad en algunos Estados, por ejemplo, hace que las mujeres no puedan conferir su nacionalidad a sus hijos.

El Diálogo de 2010 seguirá el mismo formato que las reuniones previas del Diálogo. El ACNUR preparará los documentos relevantes para estructurar las discusiones. El Alto Comisionado presidirá el Diálogo. Para mantener las deliberaciones lo más francas, interactivas e informales como sea posible, las mismas se desarrollarán a través de una mezcla de sesiones plenarias y grupos de trabajo. Ninguna de las discusiones será atribuida a los participantes individuales. El Alto Comisionado no buscará obtener un resultado negociado sino más bien concluir las discusiones con un “Resumen del Presidente”.

*ACNUR. Traducido por la Unidad Legal Regional del Bureau de las Américas
17 de agosto de 2010*