

Distr.  
GENERAL

HCR/MMSP/2001/04  
20 de noviembre de 2001

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

Reunión Ministerial de los Estados Partes en la  
Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967  
sobre el Estatuto de los Refugiados  
12 y 13 de diciembre de 2001

## NOTAS DE ANTECEDENTES SOBRE LAS MESAS REDONDAS DE LA REUNIÓN MINISTERIAL

### I. INTRODUCCIÓN

1. Estas notas se han preparado para ayudar a los participantes en las mesas redondas de la Reunión Ministerial a estructurar sus intervenciones en torno a algunas de las principales cuestiones suscitadas hasta la fecha en las Consultas mundiales sobre protección internacional del ACNUR. Tras una amplia introducción a cada tema de las mesas redondas figura una lista de las cuestiones sugeridas para las deliberaciones. Al final de esta nota se incluye como anexo una bibliografía selecta sobre las Consultas mundiales y otros documentos de antecedentes.

### II. MESA REDONDA 1

#### EL MARCO DE LA CONVENCIÓN DE 1951 Y DEL PROTOCOLO DE 1967: FORTALECIMIENTO DE SU APLICACIÓN

2. La Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 son los instrumentos más completos adoptados hasta la fecha a escala mundial para salvaguardar los derechos fundamentales de los refugiados y proporcionar normas para su tratamiento. Aunque la observancia de la Convención

sigue siendo elevada, su aplicación, en el espectro de sus disposiciones, es variable y encuentra obstáculos de diversas formas y orígenes. El 50° aniversario de la Convención de 1951 ha brindado una oportunidad única de darle nuevo impulso. Todas las partes interesadas consideran la Reunión Ministerial de los Estados Partes como la ocasión de reiterar la importancia que sigue teniendo la Convención y de explorar vías que puedan reforzar su aplicación, como por ejemplo, una cooperación más estrecha entre los Estados Partes y el ACNUR con miras a facilitar la labor que incumbe a este último, de supervisar la aplicación de dichos instrumentos. Ciertamente, es indispensable que estos instrumentos se apliquen adecuadamente y de manera universal y que el régimen internacional en materia de refugiados, basado en la solidaridad internacional, se convierta en un verdadero sistema de reparto de las cargas y las responsabilidades.

3. En sus intervenciones, los participantes tal vez deseen formular observaciones sobre los Elementos de un programa para las actividades de protección (HCR/MMSP/2001/06), que guarden relación con los temas de la mesa redonda. Para centrar las deliberaciones y que éstas sean productivas, se sugieren a los participantes las siguientes directrices:

- i) ¿Cuáles son las mayores dificultades que encuentran los Estados para aplicar las disposiciones de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967?
- ii) La función de supervisión del ACNUR, prevista en el artículo 8 de su Estatuto y el artículo 35 de la Convención, es única en el sistema de las Naciones Unidas. ¿Cómo pueden los Estados Partes mejorar su cooperación con el ACNUR o fortalecer su función supervisora?
- iii) Para reforzar la aplicación, ¿cómo pueden mejorar los Estados Partes su cooperación recíproca?
- iv) ¿Creen los Estados que alguno de los elementos siguientes contribuiría a mejorar la aplicación de la Convención?
  - fomento de una adhesión más amplia para que estos instrumentos sean verdaderamente universales;
  - revisión sistemática de las reservas pasado un determinado período de tiempo desde la adhesión, con miras a retirarlas;

- examen periódico intergubernamental y por expertos de los aspectos de la Convención que necesiten aclaraciones o justifiquen planteamientos más armónicos;
  - mecanismos de revisión entre iguales o revisión caso por caso;
  - fijación de objetivos más concretos para el mecanismo del Comité Ejecutivo del ACNUR o uso más específico de éste para examinar problemas concretos de aplicación;
  - reuniones periódicas de los Estados Partes para examinar los problemas y los progresos alcanzados en la aplicación;
  - un sistema de presentación de informes más homogéneo;
  - fortalecimiento de las capacidades de protección en el plano regional y nacional;
  - mecanismos de adjudicación; y
  - ¿otros mecanismos?
- v) Las organizaciones no gubernamentales hacen importantes contribuciones a la aplicación de la Convención y su Protocolo. ¿Cuál podría ser la función de dichas organizaciones para lograr una mejor aplicación?
- vi) ¿Cómo debe seguir abordándose la cuestión relativa al reforzamiento de la aplicación de la Convención tras la Reunión Ministerial?

### III. MESA REDONDA 2

#### COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA PROTEGER A LAS MASAS DURANTE SU HUIDA (ENTRE OTRAS COSAS, AFLUENCIA EN MASA, REPARTO DE LAS CARGAS Y LAS RESPONSABILIDADES, SEGURIDAD E INSTRUMENTOS ADICIONALES)

4. La comunidad internacional se enfrenta a desplazamientos de refugiados en gran escala, en particular hacia Estados receptores que son países en desarrollo o países con economías en

transición con muchas dificultades. Por sus meras proporciones, muchas corrientes de refugiados hacen simplemente imposible determinar individualmente la condición de refugiado y el otorgamiento de los derechos que se contemplan en la Convención de 1951. A corto plazo, la tarea de brindar cierto grado de seguridad física a los refugiados y al personal humanitario que los protege y les asiste puede convertirse en un objetivo de mayor importancia que cualquier otro. Los campamentos militarizados constituyen una preocupación especial en aquellas situaciones en que los conflictos en curso provocan una afluencia en masa de refugiados. En estos casos, la principal preocupación es la vulnerabilidad física y social de las mujeres, los niños y los ancianos.

5. Aunque en general se comprenda que un reparto más equitativo de las cargas y las responsabilidades mejoraría cuantitativamente el clima político y las posibilidades de asilo de los refugiados, en la práctica, las responsabilidades no están bien repartidas y se carece de un sistema que se ocupe eficazmente de ello, por lo que algunos consideran que hay más incentivos para evitar las cargas que para repartirlas. La principal preocupación, y ciertamente una cuestión importante que deberá debatirse en la mesa redonda, es cómo lograr una mejor protección para los refugiados en las situaciones de afluencia en masa dentro de un marco equilibrado de solidaridad internacional y reparto de las cargas, concebido expresamente para tener en cuenta también la legítima inquietud de los Estados, a los que se pide que observen los requisitos de protección de los refugiados.

6. En sus intervenciones, los participantes tal vez deseen formular observaciones sobre los Elementos de un programa para las actividades de protección (HCR/MMSP/2001/06) que guarden relación con los temas de la mesa redonda. Los participantes en la mesa redonda 2 tal vez deseen tratar también las cuestiones siguientes:

- i) Nada de lo establecido en el marco de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 excluye su aplicación en situaciones de afluencia en masa. El problema no es tanto la Convención propiamente dicha como los procedimientos individualizados que han pasado a formar parte de su aplicación. ¿Sería posible una mayor armonización entre las distintas interpretaciones dadas al principio de la concesión de la condición de refugiado prima facie y al mecanismo de protección provisional para asistir a los Estados y al ACNUR en su labor con los refugiados en las situaciones de afluencia

en masa, y también entre estas interpretaciones y la propia Convención de 1951?  
¿Es necesario otro protocolo facultativo de la Convención de 1951?

- ii) Los países que reciben el mayor número de refugiados soportan, evidentemente, una pesada carga. En tales casos, se necesitan criterios eficaces para repartir la carga y hallar soluciones a las situaciones de los refugiados. ¿Cuáles son los mecanismos preferibles para garantizar un reparto de las cargas y las responsabilidades más eficaz, equitativo y previsible? ¿Cuáles son las opiniones con respecto a la evacuación por motivos humanitarios, la intensificación y/o el reparto de los planes de reasentamiento o los nuevos arreglos financieros como los fondos fiduciarios?
- iii) En otras ocasiones, el reasentamiento ha demostrado ser un mecanismo que garantiza protección a grandes masas de personas cuando se emplea estratégicamente para abrir puertas y resolver problemas (por ejemplo, en el Plan General de Acción para los Refugiados Indochinos). ¿Podría desempeñar el reasentamiento una función más importante en el reparto de responsabilidades en caso de una afluencia en masa de refugiados? ¿Cómo puede lograrse una mayor flexibilidad en la aplicación de criterios en las situaciones prima facie?
- iv) La presencia de elementos armados en los casos de afluencia de refugiados o en los campamentos o zonas pobladas por refugiados pone en peligro la naturaleza civil del asilo y plantea graves problemas a la protección de los refugiados así como preocupaciones en materia de seguridad para los Estados receptores y las comunidades anfitrionas. El establecimiento de una clara distinción entre refugiados por un lado y elementos armados por otro, es un reto importante. ¿Qué puede hacerse ante estas inquietudes en materia de seguridad? ¿Qué hacer concretamente para mantener el carácter civil de los campamentos de refugiados y separar y desarmar a los ex combatientes? ¿En qué ejemplos puede basarse la elaboración de planes de seguridad en las zonas que albergan refugiados? ¿Qué apoyo material pueden facilitar los Estados en el establecimiento de una capacidad de reserva internacional adecuada para asistir a los Estados anfitriones afectados?

- v) La separación y el desarme de los elementos armados y la prevención del reclutamiento militar suelen reducirse a una cuestión de recursos y de voluntad política. ¿Qué puede hacerse para que la cuestión de la seguridad en las zonas de refugiados ocupe un papel más preponderante en el programa político de los órganos de las Naciones Unidas y de los Estados?
- vi) En situaciones de afluencia en masa, las mujeres y los niños tienen necesidades de protección especiales, como la necesidad de que se proteja la unidad familiar, la protección contra la violencia sexual o por motivo del género y contra la explotación, la protección de los niños no acompañados o niños separados y la protección contra el reclutamiento forzoso. ¿Cómo pueden fortalecerse eficazmente las medidas de protección de las mujeres y niños refugiados, en particular en las situaciones de afluencia en masa?

#### IV. MESA REDONDA 3

##### MANTENIMIENTO DE LA PROTECCIÓN A LOS REFUGIADOS FRENTE A LOS DESAFÍOS CONTEMPORÁNEOS QUE ENTRAÑAN CORRIENTES MIXTAS (ENTRE OTRAS COSAS, SISTEMAS DE ASILO)

7. Los refugiados no son migrantes en el sentido estricto de la palabra. Se desplazan contra su voluntad, no por propia elección, y su objetivo inmediato es encontrar protección, no el hecho de emigrar. Sin embargo, los refugiados pueden desplazarse en el contexto de una corriente mixta más amplia que incluya movimientos forzosos y voluntarios de todas clases. Las personas que no son refugiados también desean acceder a un país por la vía del asilo, en ocasiones a pesar de que existen opciones lícitas y viables para la migración.
8. La compleja relación entre las cuestiones relativas al asilo y a la migración es cada vez en mayor medida objeto de preocupaciones internacionales. Debemos comprender mejor la vinculación entre migración y asilo y formular respuestas normativas y operacionales más eficaces. Desde el punto de vista de la protección de los refugiados, el reto consiste en que la comunidad internacional halle formas de garantizar que se atiendan debidamente, en el contexto general de la gestión migratoria, las necesidades de los refugiados y los solicitantes de asilo, incluido el acceso a la protección.

9. En sus intervenciones acerca de esta cuestión, los participantes tal vez deseen referirse a los Elementos de un programa para las actividades de protección (HCR/MMSP/2001/06) que guarden relación con los temas de la mesa redonda. Asimismo, los participantes en la mesa redonda 3 tal vez deseen considerar las cuestiones siguientes:

- i) Un sistema de asilo creíble que proteja a los refugiados y disuada a las personas sin derecho a reclamar asilo legítimamente es una de las claves para una mejor gestión del amplio fenómeno migratorio de los movimientos mixtos. La cuestión radica en hallar la mejor manera de garantizar la calidad de las decisiones, que éstas se tomen con rapidez y que sus resultados sean aplicables, teniendo en cuenta incluso el regreso de quienes *no necesitan* protección internacional. ¿Cuáles son los elementos básicos para adoptar decisiones justas y eficaces de conformidad con los principios para la protección internacional de los refugiados? ¿Se recomendarían las actividades siguientes para mantener la credibilidad de los sistemas de asilo?
  - brindar oportunidades para la migración legal;
  - hacer más eficaces los procedimientos de determinación de la condición de refugiado por medio de una mayor armonización de los procedimientos, los criterios y las normas de recepción en diversas regiones e internacionalmente;
  - usar más decididamente el apartado F del artículo 1 y el apartado 2 del artículo 33 de la Convención de 1951 para hacer frente a los nuevos retos relacionados con el terrorismo;
  - fortalecer las capacidades de protección en los países de primer asilo;
  - fomentar una mayor armonización entre los criterios de los Estados en lo relativo al otorgamiento de formas de protección complementarias;
  - acuerdos de readmisión; y
  - campañas de información en los países de origen para que los posibles migrantes conozcan las vías posibles de migración legal y advertirles de los peligros de la trata y el contrabando.

- ii) ¿Cómo pueden cooperar los Estados más eficazmente para brindar asistencia técnica y financiera a los países con recursos limitados al objeto de que establezcan procedimientos de asilo y adquieran capacidad para aplicarlos?
- iii) Dada la amplitud de la migración irregular ¿qué nuevas iniciativas pueden tomar los dirigentes políticos para mantener el apoyo público a la protección de los refugiados y hacer hincapié en la faceta humana del sufrimiento de quienes buscan asilo?
- iv) En ocasiones, los refugiados pueden tener que recurrir, junto con los migrantes y otras personas, a las redes de contrabando para llegar a los países de primer asilo o acceder a lugares más seguros. La lucha contra la trata y el contrabando, así como contra el abuso de los procedimientos de asilo, es fundamental y necesaria. ¿Qué medidas deben fomentarse para luchar contra la trata y el contrabando a la vez que se garantizan plenamente las necesidades de protección? ¿Cómo puede garantizarse que los solicitantes de asilo *tengan acceso* a los procedimientos de asilo, beneficiándose al mismo tiempo de unas normas de trato adecuadas en el contexto de las medidas de intercepción?
- v) Los refugiados que han obtenido protección en un país a veces se desplazan a otro país, en lo que se denomina *movimientos secundarios*, a menudo por cauces irregulares, a un segundo país de asilo, para, por ejemplo, reunirse con su familia o con la esperanza de mejorar su situación o bien sus perspectivas de integración local. ¿Qué medidas normativas resultarían adecuadas ante estos movimientos secundarios? ¿Cómo y en qué foros podría mejorarse el necesario diálogo entre los países de primer asilo, los de tránsito y los de destino definitivo?
- vi) La falta de devolución en caso de denegación de asilo socava la integridad y la credibilidad de los sistemas de asilo. Muchos Estados han encontrado dificultades al intentar la devolución de personas a las que, tras ser escuchadas exhaustivamente y con las debidas garantías, se ha considerado que *no requieren* protección internacional. ¿Qué mecanismos o arreglos adicionales pueden establecerse para fomentar una cooperación más eficaz y promover una devolución más rápida de las personas rechazadas?



### **Bibliografía selecta**

#### **El marco de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967: fortalecimiento de su aplicación**

- *Implementation of the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (Aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados), Conclusión N° 57 (XL) del Comité Ejecutivo, 1989 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Executive Committee- Conclusions on International Protection]

Párrafos 8 a 22, *Implementation of the 1951 Convention and the 1967 Protocol relating to the Status of Refugees* (Aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados), EC/SPC/54, 7 de julio de 1989 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Executive Committee- Standing Committee]

- *Conclusions and Recommendations on UNHCR's Supervisory Role and the Inter-American Human Rights Bodies: A Comparison*, 7 y 8 de junio de 2001 (Reunión Regional en San José) [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Regional Meetings]
- Kälin, W., *Supervising the 1951 Convention on the Status of Refugees: Article 35 and Beyond*, documento presentado en la reunión de Cambridge del segundo círculo de las Consultas Globales sobre Protección Internacional, julio de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Second Track]
- *Summary Conclusions -Supervisory Responsibility*, Mesa de Expertos de Cambridge, 9 y 10 de julio de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Second Track]
- *Note on International Protection* (Nota sobre protección internacional), párrs. 10 a 29, A/AC.96/930, 7 de julio de 2000 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Executive Committee- Notes on International Protection]

- *Note on International Protection* (The 1951 Convention in its 50th Anniversary Year), A/AC.96/951, 13 de septiembre de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Executive Committee- Notes on International Protection]

**Cooperación internacional para proteger a las masas durante su huida  
(entre otras cosas, afluencia en masa, reparto de las cargas y las  
responsabilidades, seguridad e instrumentos adicionales)**

- *Guía para la protección de mujeres refugiadas*, 1991 [puede consultarse en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org) -Biblioteca- index. php]
- *Los niños refugiados: Directrices sobre protección y cuidado*, 1994 [puede consultarse en: [www.acnur.org](http://www.acnur.org) -Biblioteca- index. php]
- *Refugee Survey Quarterly, EXCOM and Burdensharing*, vol. 17, N° 4, 1998
- *Refugee Survey Quarterly, UNHCR EXCOM 1999 – Strengthening Partnership to Ensure Protection and Security*, vol. 18, N° 4, 1999
- *The Security, Civilian and Humanitarian Character of Refugee Camps and Settlements: Operationalizing the “Ladder of Options”*, EC/50/SC/INF.4, 27 de junio de 2000 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Executive Committee- Standing Committee]
- *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, EC/GC/01/4, 19 de febrero de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Third Track]
- *The Civilian Character of Asylum: Separating Armed Elements from Refugees*, EC/GC/01/5, 19 de febrero de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Third Track]
- *Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations*, EC/GC/01/7, 19 de febrero de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) - Global Consultations – Third Track]

- *Lessons Learned from the Implementation of the Tanzania Security Package*, EPAU/2001/05, mayo de 2001 (EPAU evaluation) [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Research/Evaluation- Evaluation and Policy Analysis]
- Gilbert, G., *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, documento presentado en la reunión de Lisboa del segundo círculo de las Consultas Globales sobre Protección Internacional, mayo de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Second Track]
- *Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Refugee Status, Camps and Other Locations*, EC/GC/01/9, 30 de mayo de 2001 (Reunión Regional de Pretoria) [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Regional Meetings]
- *Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/17, 4 de septiembre de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Third Track]
- *Strengthening Protection Capacities in Host Countries*, EC/GC/01/19, 4 de septiembre de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Third Track]
- *Strengthening the Capacity of Countries of First Asylum in the Region to offer Adequate Protection*, EC/GC/01/21, 20 de septiembre de 2001 (Reunión Regional en El Cairo) [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Regional Meetings]

**Mantenimiento de la protección a los refugiados frente a los  
desafíos contemporáneos que entrañan corrientes mixtas  
(entre otras cosas, sistemas de asilo)**

- *Composite Flows and the Relationship to Refugee Outflows, including Return of Persons not in Need of International Protection, as well as Facilitation of Return in its Global Dimension*, EC/48/SC/CRP.29, 25 de mayo de 1998 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) – Executive Committee – Standing Committee]
- *Refugee Survey Quarterly, EXCOM and Burdensharing*, vol. 17, N° 4, 1998

- Refugee Survey Quarterly, *Reconciling State Interests with Refugee Protection*, vol. 18, N° 2, 1999
- *Interception of Asylum-Seekers and Refugees: The International Framework and Recommendations for a Comprehensive Approach*, EC/50/SC/CRP.17, 9 de junio de 2000 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Executive Committee- Standing Committee]
- *Reconciling Migration Control and Refugee Protection in the European Union: A UNHCR Perspective*, octubre de 2000 (documento de sesión) [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Research/Evaluation- Country of Origin and Legal Information];
- *Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM*, EC/GC/01/11, 31 de mayo de 2001 [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Third Track]
- *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 de mayo de 2001 [puede consultarse en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Third Track]
- *Incorporating Refugee Protection Safeguards into Interception Measures*, EC/GC/01/13, 31 de mayo de 2001 (Reunión Regional en Ottawa) [puede consultarse en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Regional Meetings]
- *Legal and Practical Aspects of the Return of Persons not in Need of International Protection, as well as Application of the “Safe Third Country” Notion and its Impact on the Management of Flows and on the Protection of Refugees*, EC/GC/01/14, 15 de junio de 2001 (temas tratados en la Reunión Regional de Budapest) [puede consultarse, en inglés, en: [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) -Global Consultations- Regional Meetings]

-----