



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/992/Add.1
2 de septiembre de 2004

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
55º período de sesiones

**PROPUESTA DE CREACIÓN DE UN PUESTO DE ALTO
COMISIONADO AUXILIAR (PROTECCIÓN) EN EL ACNUR**

I. INTRODUCCIÓN

1. Habida cuenta de la creciente complejidad de las operaciones humanitarias y de las dificultades cada vez mayores que surgen en el medio en que la Oficina debe cumplir su función de protección internacional, el Alto Comisionado considera que la capacidad del ACNUR de promover y cumplir su mandato de protección debe fortalecerse con la creación de un puesto de Alto Comisionado Auxiliar (Protección), de categoría de Subsecretario General, en la Dirección y Gestión Ejecutivas del ACNUR. El Alto Comisionado cuenta con el apoyo del Secretario General para formular esta propuesta.
2. La creación del puesto debe considerarse en el contexto más amplio de las gestiones que lleva adelante el Alto Comisionado para hacer frente de manera más efectiva y estratégica a los actuales problemas de protección internacional. A este respecto, la creación del puesto fortalecería los esfuerzos que ha desplegado recientemente en lo relativo a la elaboración del Programa de Protección (A/AC.96/965/Add.1) y al aumento de la capacidad de la Oficina para cumplir su mandato, expuestos en su último informe a la Asamblea General (A/AC.96/980).

II. MOTIVOS DE LA PROPUESTA

3. En la Declaración de la Reunión Ministerial de los Estados Partes formulada con motivo de la celebración del 50º aniversario de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados se creó un marco para el Programa de Protección. Los Estados reafirmaron "la importancia

fundamental del ACNUR como la institución multilateral con mandato de proporcionar protección internacional a los refugiados y promover soluciones duraderas". En el Programa se reconoce que la Convención de 1951 sigue teniendo importancia como el principal instrumento para la protección de los refugiados y se señala que el régimen de protección de los refugiados debe seguir desarrollándose, conforme resulte apropiado, de manera que complemente y fortalezca la Convención. Además, se exhorta a los Estados y al ACNUR a que fomenten una mejor repartición de responsabilidades y a que elaboren y apliquen modelos concretos para fortalecer la capacidad de protección. De particular importancia es el hecho de que se encomiende al ACNUR la tarea de fortalecer vínculos de asociación para la protección de los refugiados y de lograr una mayor sensibilización al respecto, conjuntamente con los gobiernos, las organizaciones no gubernamentales (ONG) y otros agentes de la sociedad civil. Los objetivos mundiales y las metas estratégicas en que se basan las prioridades presupuestarias del ACNUR se ajustan muy de cerca a las aseveraciones y exhortaciones del Programa de Protección.

4. La función de protección de la Oficina ha evolucionado considerablemente. Se trata de una enorme y multifacética responsabilidad que entraña una amplia gama de medidas entre las que se cuentan las siguientes: intervenciones de protección para lograr que se respeten los derechos y observen los principios pertinentes; el establecimiento del marco jurídico internacional necesario para hacer valer esos derechos; la promoción de una aplicación más decidida del marco de derechos y principios de que se trata; la creación de grupos de la sociedad civil que apoyen la función de protección; la formación de todos los "usuarios" en materia de conceptos de protección; y el logro de soluciones duraderas en que se tenga presente el criterio de la protección. También es de suma importancia la función de supervisión que lleva adelante el ACNUR respecto de la Convención de 1951, fundamentada directamente en el texto de la Convención (art. 35), lo que pone de relieve la importancia mundial de las actividades de protección del ACNUR.

5. El cumplimiento de las responsabilidades mencionadas en materia de protección de los refugiados se ha venido haciendo cada vez más difícil debido a los grandes cambios sobrevenidos en el medio en que desarrolla actividades la organización. Debido a la desilusión de muchos gobiernos, en los más altos círculos, en cuanto a la capacidad de los Estados de hacer frente a sus responsabilidades de asilo, se han reducido las oportunidades de brindar protección y las condiciones en que se ofrece asilo son cada vez menos favorables. La migración ilegal, el aumento del número de grupos delictivos que se dedican al tráfico ilícito de personas y la reacción a que dieron lugar los atentados del 11 de septiembre han agravado el problema, pues la opinión pública y la política de algunos Estados confunden los refugiados y solicitantes de asilo con los que abusan del sistema, los delincuentes y los terroristas. A ello se suma el hecho de que hay importantes Estados de acogida que están convencidos de que no se cuenta con un buen sistema de repartición de la carga, lo que hace que, con mucha frecuencia, recaiga sobre ellos una parte desproporcionada de unas responsabilidades que, habida cuenta de lo mucho que dura una gran cantidad de situaciones de refugiados, se sienten cada vez menos inclinados a asumir.

6. Esta evolución de los acontecimientos plantea enormes problemas de protección al ACNUR, cuya principal razón de ser, conforme a lo enunciado en su Estatuto, es proporcionar protección internacional y facilitar el logro de soluciones para los refugiados. Ello fue reafirmado muy recientemente por la Asamblea General en su resolución 58/153, en respuesta al

proceso "ACNUR 2004", iniciado por el Alto Comisionado para pasar revista a la posición del ACNUR en el sistema de las Naciones Unidas. El proceso demostró contundentemente que era necesario consolidar la gestión del ACNUR en la esfera de la protección, sobre todo para que pudiera cumplir sus considerables y crecientes responsabilidades en un medio cada vez más complejo.

7. La estructura actual de la dirección superior del ACNUR, que administra una fuerza de trabajo de 6.000 funcionarios, consiste, en primer lugar, en dos puestos previstos en el Estatuto de la Oficina, a saber, los de Alto Comisionado y de Alto Comisionado Adjunto; en 1995 la estructura de la dirección superior se amplió al añadirse un puesto de Alto Comisionado Auxiliar (Operaciones); los dos últimos puestos indicados son de categoría de Subsecretario General (SsG). Si bien el carácter central de la función de protección del mandato de la organización es parte de las responsabilidades de todos y de cada uno de los funcionarios del ACNUR, incluidos los que integran la dirección superior, a juicio del Alto Comisionado ello debería expresarse de manera más tangible en la estructura de esta última. La cuestión ha sido planteada en numerosas ocasiones por los representantes de diversos gobiernos, tanto en sus declaraciones ante el Comité Ejecutivo del ACNUR como en contextos bilaterales. Además, la comunidad que promueve los intereses del ACNUR no ha vacilado en expresar la opinión de que se fortalecería considerablemente la voz del ACNUR en materia de protección si esta función estuviera integrada en los más altos niveles directivos. La creación de un puesto de protección con categoría de SsG permitiría lograr este objetivo.

8. De manera más específica, el puesto de un Alto Comisionado Auxiliar (Protección), con categoría de SsG, acarrearía beneficios tangibles al ACNUR al:

- Fortalecer la voz y la autoridad del ACNUR en materia de protección, en un momento crucial en que se ven gravemente amenazados tanto los principios como la práctica pertinentes;
- Lograr que la Oficina fuera un interlocutor aceptado y fidedigno en los más altos niveles del liderazgo político en que, cada vez con mayor frecuencia, se toman las decisiones relativas a la creación y elaboración de las políticas de asilo; así sucede, en particular, pero no exclusivamente, en Europa, a medida que la Unión Europea avanza hacia un sistema armonizado de asilo que, a la larga, sería común para todos sus Estados miembros, y conforme la Unión Africana va asumiendo una función de mayor relieve en las cuestiones de protección;
- Capitalizar el impulso en materia de protección creado por el proceso de las Consultas Mundiales y la aprobación del Programa de Protección, mediante modificaciones concretas del sistema internacional de protección en torno a una mejor repartición de la carga, soluciones más oportunas y, entretanto, medidas efectivas de protección que lleguen en mayor medida a los focos de necesidad;
- Modificar el lugar de la protección entre las prioridades generales del ACNUR y aumentar su importancia en la planificación de las operaciones;
- Garantizar que los aspectos de la protección, dentro de los objetivos mundiales y metas estratégicas del ACNUR en que se basa el establecimiento de prioridades

presupuestarias de la Oficina, sean atendidos de manera coherente en toda la organización.

III. ESTRUCTURA DE LA OFICINA EJECUTIVA

9. El Alto Comisionado considera que tiene sólo una opción, para dar un lugar más prominente a la función de protección internacional de la Oficina, a saber, crear un puesto de Alto Comisionado Auxiliar (Protección) de categoría SsG que dependa directamente de él. Al formular esta propuesta, el Alto Comisionado está concretando, de forma algo diferente, una idea que también había considerado el Alto Comisionado anterior la última vez que se pasó revista a la estructura de la sede, en 1999¹. La diferencia de la propuesta del actual Alto Comisionado es que la función de protección quedaría situada en el centro mismo de la Dirección y Gestión Ejecutivas de la Oficina.

10. Se recordará que en el capítulo III del Estatuto de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (resolución 428 (V) de la Asamblea General, anexo) se enuncia la organización de la Oficina. En dicho artículo, además del Alto Comisionado, se prevé un puesto de Alto Comisionado Adjunto, nombrado por el Alto Comisionado; estos puestos son de categoría de Secretario General Adjunto (SGA) y Subsecretario General (SsG), respectivamente. El puesto de Alto Comisionado Adjunto, además de las funciones normales que entraña ese título, comprende ahora el ejercicio de una responsabilidad particular respecto de los departamentos del ACNUR que se ocupan de las cuestiones de gestión. En ausencia del Alto Comisionado, los Altos Comisionados Auxiliares dependerían del Alto Comisionado Adjunto.

11. Debido a la evolución del trabajo de la Oficina y del mayor ámbito y complejidad de las operaciones sobre el terreno, en el 46º período de sesiones del Comité Ejecutivo el Alto Comisionado de ese entonces propuso la creación de un puesto de Alto Comisionado Auxiliar (Operaciones), de categoría de SsG.

12. Al formular la nueva propuesta de que se cree otro puesto de categoría de SsG para un Alto Comisionado Auxiliar de Protección Internacional, el Alto Comisionado expresa el deseo de que en la dirección superior haya un puesto que, en el medio cada vez más difícil en que debe desarrollar sus actividades la Oficina, pueda realzar la capacidad del ACNUR de promover y cumplir su mandato de proteger a los refugiados y la función conexas de defender sus intereses.

¹ *UNHCR's New Headquarters Structure* (Briefing Paper, Ginebra, 8 de febrero de 1999), párr. 19: "por conducto de sus [nuevas] líneas de acceso directo al Alto Comisionado, el Departamento de Protección Internacional estará bien situado para influir en los procesos de revisión de políticas y adopción de decisiones de la organización, logrando así que en todos los programas del ACNUR se asigne la más alta prioridad a las cuestiones de protección. Para realzar la importancia asignada a la función de protección en la nueva estructura de la sede, y en reconocimiento de las responsabilidades que entraña esta función, se está estudiando la posibilidad de dar curso a una propuesta de elevar a la categoría de Subsecretario General del puesto de Director de Protección Internacional".

13. El Alto Comisionado es consciente de la propuesta formulada por la Dependencia Común de Inspección en su informe (JIU/REP/2004/4, recomendación 1), pero no coincide con ella, de que el ACNUR tenga dos Altos Comisionados Adjuntos (mediante la conversión del actual puesto de Alto Comisionado Auxiliar a un puesto de Alto Comisionado Adjunto) y de la sugerencia de la DCI (párr. 11) de que convendría que el Departamento de Protección Internacional dependiera del nuevo Alto Comisionado Adjunto encargado de los Programas y las Operaciones, en lugar de depender directamente del Alto Comisionado.

14. El Alto Comisionado cree firmemente que la organización se beneficiaría con una estructura en que hubiera un solo Alto Comisionado Adjunto, conforme a lo previsto en el Estatuto. Ha celebrado consultas con organismos análogos al ACNUR y está convencido de que una estructura con dos Altos Comisionados Adjuntos daría lugar a una línea jerárquica ambigua, con lo que sería difícil establecer claras líneas de responsabilidad en el plano de la dirección superior. Se propone presentar al Comité Ejecutivo una estructura de dirección superior consistente en un Alto Comisionado Adjunto y dos Altos Comisionados Auxiliares, a saber, un Alto Comisionado Auxiliar (Operaciones) y un Alto Comisionado Auxiliar (Protección). Con ello pretende establecer una estructura de dirección unificada y eficiente. Esta propuesta cuenta con el apoyo del Secretario General.

IV. ATRIBUCIONES

15. El titular del puesto de Alto Comisionado Auxiliar (Protección), como parte de la dirección y gestión ejecutivas del ACNUR, conjuntamente con el Alto Comisionado Adjunto y el Alto Comisionado Auxiliar (Operaciones), prestaría asistencia al Alto Comisionado en el cumplimiento del mandato de protección de la Oficina.

16. Las responsabilidades del Alto Comisionado Auxiliar (Protección) se centrarían preponderantemente en dar más importancia al mandato y capacidad de la organización en materia de protección, tanto interna como externamente, en establecer parámetros de políticas y en orientar los procesos de adopción de decisiones de forma de garantizar su coherencia. Por tanto, el puesto entrañaría importantes responsabilidades de promoción fuera de la organización, así como una función de dirección y supervisión de políticas encaminada a mejorar la gestión interna de las actividades de protección del ACNUR.

17. Dicho de manera más específica, el Alto Comisionado Auxiliar (Protección) prestaría asistencia y asesoramiento, dentro de la Oficina Ejecutiva, en la formulación de política y estrategias que permitieran cumplir el mandato de protección de la Oficina de manera coherente y efectiva. Por lo tanto, la creación del nuevo puesto logrará que los principios y prioridades en materia de protección se reflejen debidamente en la planificación estratégica, la ejecución de los programas y la evaluación en todos los niveles y en todos los ámbitos de las operaciones de la Oficina.

18. En el plano externo, el Alto Comisionado Auxiliar (Protección) representaría al Alto Comisionado en la organización y consolidación de alianzas efectivas de colaboración y estrategias en apoyo de la aplicación del Programa de Protección, incluso dentro del sistema de las Naciones Unidas, con otras organizaciones internacionales, ONG y la sociedad civil.

19. El Alto Comisionado Auxiliar (Protección) supervisaría directamente al Director del Departamento de Protección Internacional. En lo relativo a la división de responsabilidades, el Director del Departamento de Protección Internacional se centraría en la gestión cotidiana del Departamento de Protección Internacional (labor lenta que exige una utilización intensiva de los recursos humanos) en el cumplimiento de su responsabilidad de establecer doctrinas jurídicas, proporcionar asesoramiento jurídico y orientación diaria en materia de protección a las operaciones del ACNUR, proporcionar información sobre protección y velar por la realización de actividades de capacitación y de fomento de la capacidad destinadas a los funcionarios. Por su parte, el titular del puesto de Alto Comisionado Auxiliar (Protección) se encargaría de elaborar políticas y de "racionalizar" la cultura de protección en los ámbitos externo e interno, a fin de que, desde el punto de vista de la protección, el ACNUR llevara a cabo todas sus funciones de manera eficaz y coherente.

20. Al reconfigurar y reestructurar los recursos existentes, el Alto Comisionado, además de crear el puesto de Alto Comisionado Auxiliar (Protección), crearía una pequeña Dependencia de Políticas de Protección que dependería directamente del nuevo Alto Comisionado Auxiliar, y dispondría que la función de reasentamiento dependiera directamente del mismo puesto.

V. RECURSOS

21. La creación de un puesto de categoría de SsG en el ámbito de la protección de los refugiados exigiría recursos adicionales por la suma de 300.000 dólares, con los que se sufragaría el costo del puesto y los gastos de apoyo conexos (viajes). El personal de apoyo, integrado por un auxiliar ejecutivo de categoría P-4 y un secretario de categoría G-6, se obtendría de los recursos ya existentes.

Sede del ACNUR al 1º de enero de 2005

