



Asamblea General

Distr.
GENERAL

A/AC.96/961
27 de junio de 2002

ESPAÑOL
Original: INGLÉS

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA
DEL ALTO COMISIONADO
53º período de sesiones

CONSULTAS MUNDIALES SOBRE LA PROTECCIÓN INTERNACIONAL:
INFORME SOBRE LAS REUNIONES DEL COMITÉ PERMANENTE
(TERCERA VÍA)

Las fechas y temas de estas reuniones fueron los siguientes:

Primera reunión (8 y 9 de marzo de 2001):	La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva
Segunda reunión (28 y 29 de junio de 2001):	La protección de los refugiaos en el contexto de los distintos sistemas de asilo
Tercera reunión (27 y 28 de septiembre de 2001):	La protección de los refugiados en el contexto de los distintos sistemas de asilo (<u>continuación</u>)
Cuarta reunión (22 a 24 de mayo de 2002):	La búsqueda de soluciones basadas en la protección; la protección de las mujeres refugiadas; la protección de los niños refugiados

ÍNDICE

	<u>Página</u>
INFORME DE LA PRIMERA REUNIÓN DE LA TERCERA VÍA (8 y 9 de marzo de 2001)	3
INFORME DE LA SEGUNDA REUNIÓN DE LA TERCERA VÍA (28 y 29 de junio de 2001).....	14
INFORME DE LA TERCERA REUNIÓN DE LA TERCERA VÍA (27 y 28 de septiembre de 2001)	23
INFORME DE LA CUARTA REUNIÓN DE LA TERCERA VÍA (22 a 24 de mayo de 2002)	31

INFORME DE LA PRIMERA REUNIÓN DE LA TERCERA VÍA*
(8 y 9 de marzo de 2001)

I. Introducción

1. La primera reunión sustantiva de la tercera vía de las Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional, celebrada los días 8 y 9 de marzo de 2001, fue presidida por el Relator del Comité Ejecutivo, Sr. Haiko Alfeld (Sudáfrica), quien, al inaugurar la reunión, señaló el enorme interés que suscitaban las Consultas Mundiales, como se desprendía de la amplia representación geográfica y de la presencia de un gran número de organizaciones no gubernamentales. Hizo un llamamiento al diálogo interactivo y constructivo sobre las importantes cuestiones que iban a tratarse en la reunión. Tras una breve declaración de bienvenida pronunciada por el Alto Comisionado Auxiliar, hizo uso de la palabra la Directora de Protección Internacional, quien describió la reunión como el principio del proceso destinado a reunir apoyos en torno a los principios fundamentales de la protección de los refugiados y a establecer el programa de protección para el futuro. Expuso brevemente los cuatro puntos objeto de debate en relación con el tema de la protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva (véase infra).

2. El debate que siguió acerca de los cuatro puntos del tema fue participativo y de gran amplitud. Se examinaron numerosas cuestiones y se presentó una variada gama de opiniones y perspectivas. Las delegaciones expresaron su reconocimiento por la oportunidad e importancia de las Consultas Mundiales.

II. Aprobación del programa

3. El programa (EC/GC/01/3) fue aprobado sin modificaciones.

III. La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva

A. Marco general de protección

4. El Jefe de la Sección de Normas y Asesoramiento Jurídico del Departamento de Protección Internacional presentó una nota de antecedentes sobre "Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework" [La protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva: marco general de protección] (EC/GC/01/4).

5. La participación en el debate sobre este tema complejo, con 43 intervenciones, fue excepcional. Se destacó de forma reiterada el carácter imperioso de las necesidades de protección en situaciones de afluencia masiva. Se reconoció generalmente la primacía y el carácter esencial de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y del Protocolo de 1967 en lo referente al régimen internacional de protección de los refugiados, en especial en situaciones de afluencia masiva. Se destacó el respeto absoluto del derecho a pedir asilo y el principio de no devolución. Muchas delegaciones subrayaron la importancia de la aplicación plena y global de la Convención como base de los debates de las Consultas Mundiales.

* Aprobado el 28 de junio de 2001.

Se recordó la aplicabilidad de los instrumentos regionales complementarios sobre los refugiados, en particular la Convención sobre los Refugiados de la Organización de la Unidad Africana, de 1969, y la Declaración de Cartagena, de 1984. Varias delegaciones mencionaron también la pertinencia de las conclusiones del Comité Ejecutivo, especialmente las que guardaban relación con la afluencia en gran escala, en particular la Conclusión N° 22 (XXXII). Se señaló la aplicabilidad de los instrumentos de derechos humanos y el derecho humanitario internacional para garantizar la protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva como otras fuentes importantes de estándares de trato. Además, varias delegaciones destacaron la relación entre protección y asistencia.

6. Muchas delegaciones hicieron hincapié asimismo en la importancia de abordar las causas fundamentales de las corrientes masivas. A este respecto se mencionaron la prevención de conflictos, la alerta temprana, la cooperación para el desarrollo, la erradicación de la pobreza, la promoción de los derechos humanos y la dimensión económica de los desplazamientos como las principales medidas que había que tener en cuenta. También se prestó extenso apoyo a que se prestara más atención a la búsqueda de soluciones duraderas en situaciones prolongadas.

7. Muchas delegaciones insistieron en la necesidad de fortalecer el papel del ACNUR en las situaciones de afluencia masiva, en particular mediante una rápida presencia operacional, un acceso pleno y sin trabas y una importante función de intervención y supervisión.

8. Teniendo en cuenta la complejidad y la diversidad de las situaciones de afluencia masiva que eran, por propia naturaleza, muy variadas, algunos Estados señalaron la necesidad de adoptar medidas y criterios más amplios para hacer frente a estas situaciones. Otras cuestiones planteadas fueron la importancia de ofrecer apoyo a las comunidades de acogida para reducir la hostilidad hacia los refugiados y de atender a las necesidades de protección dentro del país de origen. Muchas delegaciones señalaron la necesidad de una distribución más equitativa de la responsabilidad de protección de los refugiados. Varios países de acogida subrayaron la necesidad de que se les asistiese para asumir la carga mediante un apoyo económico y técnico, así como con actividades encaminadas al fomento de la capacidad local.

1. Determinación prima facie por grupos

9. La mayoría de las delegaciones reconoció el valor del reconocimiento prima facie por grupos de la condición de refugiado en las situaciones de afluencia masiva. Las delegaciones africanas señalaron la amplia experiencia acumulada en su continente y las enseñanzas que se podían sacar de ella, mientras que otras delegaciones mencionaron la dificultad de aplicar ese tipo de respuesta en países con sistemas muy desarrollados centrados en el reconocimiento individual de la condición de refugiado.

10. Varios Estados consideraron que el proceso individual de identificación y exclusión de las personas que no tenían derecho a acogerse a la protección internacional a tenor de lo dispuesto en los instrumentos sobre refugiados debía empezar tan pronto como fuera posible después de su llegada, teniendo en cuenta las dificultades operacionales, y propusieron que se examinasen las modalidades adecuadas de exclusión y se prestase apoyo técnico a los países de acogida. Un Estado hizo una extensa intervención sobre la forma de aclarar la definición de los criterios de exclusión establecidos en la sección F del artículo 1, por remisión a una serie de instrumentos internacionales.

11. Muchos Estados destacaron la importancia decisiva de mejorar la capacidad jurídica y operacional de los Estados de acogida, en particular de los países en desarrollo que se enfrentaban con situaciones prolongadas y masivas de refugiados. Se propuso que la comunidad internacional, en particular por medio del ACNUR, prestase una atención continua a esta cuestión.

12. Se expresó de manera reiterada una preferencia por la repatriación voluntaria como solución duradera a la afluencia masiva. Para que fuera eficaz, la planificación y los preparativos de la repatriación voluntaria debían empezar, según algunas delegaciones, al principio de una crisis de refugiados. Una delegación señaló que la índole del conflicto podía exigir distintos criterios de búsqueda de las soluciones adecuadas. Las delegaciones pusieron de relieve la necesidad de una estrategia global de soluciones duraderas, que consiguiera el apoyo de la comunidad internacional y explorase todos los aspectos de las posibles soluciones. Varias delegaciones de países que acogían a un gran número de refugiados instaron a la comunidad internacional a que pusiera todo su empeño en crear un ambiente propicio a la repatriación voluntaria y a que proporcionara recursos suficientes.

13. Se reconoció que el reasentamiento desempeñaba un importante papel de responsabilidad compartida. Varios Estados señalaron la necesidad de criterios flexibles de reasentamiento en las situaciones prima facie, dado que muchos de los Estados que acogían corrientes masivas figuraban entre los países menos adelantados del mundo y, por lo tanto, la integración local de un gran número de refugiados era difícil. Algunos Estados indicaron que ya habían adoptado criterios flexibles, incluida la aceptación por motivos humanitarios, pero subrayaron que su aplicación tenía que llevarse a cabo conjuntamente con una selección individual de los solicitantes. Se pidió al ACNUR que desempeñase un papel de intermediario en el proceso. Se propuso que el ACNUR siguiera estudiando la cuestión de los criterios, mediante consultas periódicas sobre el reasentamiento. También se pidió a la Oficina que examinase su propio proceso de solicitud de reasentamiento para los casos prima facie.

2. Protección temporal

14. Las intervenciones sobre la protección temporal por lo general hicieron hincapié en su carácter excepcional y provisional y en su conformidad con la Convención de 1951. Se reconoció generalmente que la protección temporal debía estar limitada en el tiempo. Las intervenciones de los Estados miembros tanto del Consejo de Europa como de la Unión Europea (UE) aportaron una información útil sobre el concepto de protección temporal en Europa y sobre el actual proceso de armonización en el marco de la UE, señalándose también a la atención de las delegaciones una comunicación escrita presentada por la Comisión Europea. Se señaló la complementariedad entre esos procesos y las Consultas Mundiales.

15. Las delegaciones observaron que había diferentes interpretaciones del concepto de protección temporal. Se sugirió que la expresión "protección temporal" se definiese con más precisión mediante un diálogo exhaustivo con los interesados para llegar a una interpretación común del concepto. Varias delegaciones hicieron hincapié en que la protección temporal era un concepto aplicable solamente en situaciones de afluencia masiva. Muchos oradores subrayaron la dificultad de definir la afluencia masiva y el período que debía durar la protección temporal. Se destacó que la afluencia masiva solía ser, en cierta medida, imprevista y que el número de personas debía ser tal que hiciera inviable la determinación individual. Muchas delegaciones

señalaron la importancia de la participación y el asesoramiento del ACNUR a este respecto. Se observó que los estándares mínimos de trato a los refugiados que gozaban de protección temporal tendrían que estar en consonancia con las conclusiones pertinentes del Comité Ejecutivo y que todo lo que superase ese nivel debería ser asumido voluntariamente por los Estados.

16. Varias delegaciones mencionaron los criterios y modalidades de terminación de la protección temporal. Algunos Estados subrayaron el papel del ACNUR, que debía proporcionar orientación sobre la viabilidad, las condiciones y el calendario de retorno. Muchos señalaron que incluso cuando terminaba la protección temporal, algunos refugiados seguirían teniendo necesidades en materia de protección que tendrían que ser atendidas. Muchos Estados destacaron que la protección temporal no debía redundar en perjuicio del derecho de quienes gozaban de ella a solicitar el reconocimiento de la condición de refugiado a tenor de la Convención de 1951 y a que se examinase su pretensión.

3. Estudio de la protección en situaciones de afluencia masiva

17. La realización de un estudio comparativo de las respuestas de protección en casos de afluencia masiva obtuvo un apoyo general. Las delegaciones sugirieron que ese estudio fuera práctico, de diagnóstico y evaluación, y que incluyera las "lecciones aprendidas" en las situaciones de afluencia masiva en África (donde la experiencia de este fenómeno era particularmente rica), Asia y América Latina, así como un análisis del desarrollo normativo en la UE y en otros lugares. El estudio debería examinar la calidad de la protección proporcionada con arreglo a esos mecanismos, la aplicabilidad de la Convención, su flexibilidad en tales situaciones y las soluciones en situaciones prolongadas de refugiados. Se indicó que sería útil poder disponer de un informe preliminar para que fuera examinado en la reunión de los Estados Partes de 12 de diciembre de 2001.

B. El carácter civil del asilo, en particular la separación de los elementos armados y la selección en situaciones de afluencia masiva, así como la condición jurídica y el trato de los ex combatientes

18. El Director Adjunto del Departamento de Protección Internacional resumió el documento de base sobre The Civilian Character of Asylum: Separating Armed Elements from Refugees [El carácter civil del asilo: la separación de los elementos armados de los refugiados] (EC/GC/01/05). El Director del Servicio de Emergencias y Seguridad expuso las medidas operacionales para mejorar la seguridad. Hubo un fértil y constructivo debate, en el que 23 delegaciones hicieron declaraciones. Las recomendaciones y conclusiones del documento de base recibieron un amplio apoyo, a la vez que también se acogió con satisfacción la importante contribución de la reunión regional celebrada en Pretoria (Sudáfrica) los días 26 y 27 de febrero de 2001. La Secretaría publicará como documento aparte una síntesis de las conclusiones de esta reunión sobre el mantenimiento del carácter civil y humanitario del asilo, la condición de refugiado, los campamentos y otras instalaciones.

1. Carácter civil del asilo

19. Hubo un amplio acuerdo en que mantener el carácter civil del asilo era fundamental para la capacidad y buena disposición de los Estados a recibir y proteger a los refugiados. La mayoría

de las delegaciones señaló las graves repercusiones de la inseguridad en la protección de los refugiados, en particular de las mujeres y los niños, así como sus efectos en las comunidades de acogida. Varias delegaciones subrayaron que una seguridad apropiada también era necesaria para que el personal del ACNUR y otros trabajadores humanitarios pudieran ofrecer protección y asistencia. Por consiguiente, apoyaron las medidas para mejorar la seguridad del personal. Hubo amplio acuerdo en que trazar claramente una distinción entre refugiados, por una parte, y elementos armados y de otro tipo que no podían acogerse a la protección a tenor de lo dispuesto en los instrumentos sobre refugiados, por otra, redundaba en interés de los Estados, los refugiados y el ACNUR.

20. Varias delegaciones subrayaron la importancia de una estrategia general para abordar la cuestión de la seguridad en los campamentos y asentamientos de refugiados por medio de una serie de medidas. La identificación, separación y desarme de los elementos armados se consideraban aspectos importantes de esa estrategia. Varias delegaciones hicieron hincapié en las medidas preventivas, en particular la ubicación de los campamentos a una distancia de seguridad de las fronteras, la sensibilización, la formación y la educación, así como en la alarma temprana.

2. Funciones y responsabilidades

21. Muchas delegaciones recalcaron la responsabilidad primordial que incumbía a los Estados de acogida, con arreglo al derecho humanitario internacional, de garantizar la seguridad en los campamentos de refugiados y en las zonas pobladas por refugiados, incluida la identificación y separación de los elementos armados. Al mismo tiempo, sin embargo, hicieron hincapié también en la falta de capacidad y recursos y en las limitaciones operacionales y logísticas que restringían fuertemente la capacidad de los Estados para cumplir sus obligaciones.

22. Muchas delegaciones reconocieron que la solidaridad y el apoyo internacionales a los Estados de acogida, en el contexto de la carga o la responsabilidad compartidas, eran indispensables. Varias delegaciones reconocieron, sin embargo, que el papel de las organizaciones humanitarias de apoyo a los Estados de acogida para identificar y apartar a los elementos armados era limitado y que los componentes políticos y de mantenimiento de la paz del sistema de las Naciones Unidas, en particular el Consejo de Seguridad, debían prestar mayor atención a estas cuestiones. Una delegación se ofreció a señalar esta cuestión a la atención del Consejo de Seguridad. El Presidente del Comité Ejecutivo y la Alta Comisionada también fueron invitados a someter el asunto al Consejo de Seguridad y al Secretario General de las Naciones Unidas, respectivamente.

23. Varias delegaciones mencionaron la necesidad de designar un organismo para que prestara asistencia y apoyo a los Estados que se enfrentaban con problemas de seguridad en el contexto de una crisis de refugiados. A este respecto, otros oradores instaron a un nuevo examen de las actuales estructuras y organismos, incluido el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas. Se destacó la importancia de la cooperación interinstitucional, en particular entre el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) y el ACNUR. Las delegaciones acogieron con satisfacción la explicación pormenorizada del CICR de las normas internacionales y su función en este contexto, y señalaron las consultas en curso entre el CICR y el ACNUR para fortalecer la

cooperación en este ámbito. Varias delegaciones mencionaron las recomendaciones del reciente Informe Brahimi sobre las operaciones de paz de las Naciones Unidas.

24. Varios oradores subrayaron la importancia de la cooperación entre los Estados de acogida y el ACNUR en el marco de su mandato de protección internacional de los refugiados. Se mencionó el papel del ACNUR en el registro, formación y supervisión de la protección, y también las iniciativas adoptadas por el ACNUR para fortalecer la capacidad de los Estados de acogida mediante "conjuntos de medidas de seguridad".

3. Medidas operacionales para mejorar la seguridad

25. Muchas delegaciones reconocieron que la cuestión de la separación de los elementos militares de los refugiados colocaba en primer plano importantes cuestiones jurídicas y operacionales. Hubo amplio acuerdo en que quienes se estimaba que proseguían sus actividades militares no podían ser considerados refugiados y quedaban claramente fuera del ámbito de la protección internacional a los refugiados. No obstante, se reconoció el derecho de los ex combatientes a pedir asilo. A este respecto, se hizo hincapié en que las cláusulas de exclusión debían aplicarse individualmente, con las debidas salvaguardias y teniendo en cuenta el derecho penal internacional. Se pidió al ACNUR que elaborase directrices operacionales para examinar las demandas individuales de reconocimiento de la condición de refugiado, en relación con la determinación de grupo en situaciones de afluencia masiva cuando había posibilidad de exclusión. Se señaló que la cuestión de la exclusión también se examinaría en la segunda vía de las Consultas Mundiales.

26. Varias delegaciones pidieron al ACNUR que elaborase estándares mínimos e instrumentos prácticos, de conformidad con el derecho internacional humanitario, el derecho de los refugiados y las normas de derechos humanos, a fin de separar a los elementos armados de la población de refugiados. Otras organizaciones competentes, organizaciones no gubernamentales y gobiernos también deberían participar en el proceso.

27. Se reconoció asimismo que la necesidad de velar por una seguridad adecuada y las medidas policiales eran un factor decisivo para salvaguardar el carácter civil del asilo. Algunas delegaciones mencionaron la posibilidad de proporcionar capacitación de la policía o un apoyo más directo mediante acuerdos de fuerzas de reserva, con objeto de abordar las cuestiones de seguridad lo antes posible. Se propuso que la experiencia de los modelos de policía civil, como los utilizados en Kosovo y en Timor Oriental, podrían aplicarse a otras situaciones de refugiados. También se sugirió que el "conjunto de medidas de seguridad", aplicado por primera vez en la República Unida de Tanzania, se normalizase y se volviera a utilizar en otras situaciones y que se examinara la experiencia adquirida en las operaciones con un componente de apoyo en materia de seguridad. De forma más general, se hizo hincapié en la importancia de la alerta temprana y las medidas preventivas y un orador destacó la importancia de luchar contra la proliferación de las armas pequeñas y ligeras.

28. Varias delegaciones subrayaron la responsabilidad que incumbía a los Estados de acogida de velar por que los campamentos de refugiados estuvieran situados a una distancia de seguridad de las fronteras. Se invitó al ACNUR a que definiera la "distancia de seguridad" adecuada.

29. Muchas delegaciones también mencionaron especialmente la cuestión de los niños combatientes, subrayando la necesidad de la desmovilización y la rehabilitación, así como de la búsqueda para la reunificación familiar. Varios oradores destacaron la importancia de los programas de educación para los refugiados, incluida la enseñanza secundaria, señalando su valor como herramienta de rehabilitación y para evitar las actividades subversivas y delictivas de los jóvenes refugiados. Teniendo en cuenta el interés de las delegaciones en estas cuestiones y la serie de propuestas realizadas en la reunión de Pretoria, se propuso que se siguieran estudiando en relación con el cuarto tema de la "tercera vía" de las Consultas Mundiales sobre las mujeres y los niños refugiados.

C. Registro

30. El Director Interino de la División de Apoyo a las Operaciones presentó la nota de antecedentes sobre "Practical Aspects of Physical and Legal Protection with regard to Registration" [Aspectos prácticos de la protección física y jurídica en materia de registro] (EC/GC/01/6) y describió los antecedentes, el objeto y las líneas generales del Proyecto PROFILE. En el debate sobre este tema se demostró la sinergia entre las realidades operacionales y los requisitos de la protección. Hicieron uso de la palabra 22 oradores, muchos de ellos para exponer sus experiencias nacionales.

31. Hubo un amplio reconocimiento de la responsabilidad primordial que incumbía a los Estados en materia de registro. Se destacó la necesidad de que, cuando el ACNUR u otros participantes se encargaran del registro, los Estados de acogida intervinieran y de que se les mantuviera debidamente informados durante todo el proceso. Otras delegaciones señalaron que el registro era una función con múltiples facetas que podría salir beneficiada de la cooperación interinstitucional y con las organizaciones no gubernamentales.

32. Todos los oradores reconocieron la importancia del registro como instrumento esencial de protección. Muchas delegaciones reconocieron la importancia de utilizar rectamente los datos del registro, con arreglo a unos criterios acordados. Las conclusiones del documento de información fueron aceptadas generalmente, y muchas delegaciones expresaron su apoyo a la elaboración de esos criterios en una conclusión del Comité Ejecutivo.

33. Varios oradores destacaron la importancia de la confidencialidad y de la necesidad de establecer salvaguardias apropiadas para la cooperación y para compartir la información. También subrayaron el posible riesgo que suponía para los refugiados proporcionar datos personales. Se señaló que los refugiados debían ser informados de los fines a que se destinaría la información y recibir garantías sobre la confidencialidad de sus respuestas. Ello suponía reconocer, no sólo la necesidad de trato con miramiento a los refugiados, sino también que no se podían obtener datos exactos sin tales garantías. Se pidió al ACNUR que cooperase con los Estados para velar por que los sistemas estatales no estuvieran en contradicción, entre otras cosas, con los requisitos de confidencialidad. Se hizo hincapié en la importancia de establecer un equilibrio entre compartir datos y no poner en peligro a las personas.

34. Varias delegaciones pusieron el acento en el valor de un enfoque dinámico y en el mantenimiento de los registros al día, en vista de los cambios en las poblaciones y en las circunstancias, incluidos nacimientos y defunciones. Se apoyó el registro en todas las situaciones de refugiados, no sólo en situaciones de afluencia masiva o movimientos futuros,

sino también respecto de las poblaciones existentes que no estuvieran debidamente registradas. También se insistió en la importancia de facilitar el acceso de los refugiados a los funcionarios encargados del registro y, a este respecto, de la necesidad de un registro central de datos. Muchas delegaciones subrayaron la necesidad de un sistema que funcionase a escala mundial y pudiese abarcar todos los aspectos del ciclo de desplazamiento, incluso las soluciones duraderas.

35. Se convino generalmente en que la mejora del registro redundaría en beneficio tanto de los refugiados como de los Estados; los refugiados podrían hacer valer mejor sus derechos y los Estados podrían intervenir y gestionar mejor la protección y la asistencia a los refugiados. También se puso de relieve que un registro mejorado potenciaba las actividades de los organismos humanitarios y las organizaciones no gubernamentales y respaldaba la planificación de soluciones duraderas. Se señaló que la mejora del registro desempeñaba un papel esencial al ayudar a los refugiados a mantener su identidad nacional y personal en un momento muy traumatizante personalmente, en especial cuando se despojaba a los refugiados de sus documentos de identidad. Contribuía asimismo a hacer frente a las situaciones de apatridia que de otro modo podrían surgir. En palabras de una de las delegaciones, la mejora del registro tenía tantas ventajas que no debía haber ninguna duda de que fuera realmente necesaria y de que hubiese que llevarla a cabo.

36. Varias delegaciones recalcaron la utilidad para las mujeres y los niños refugiados del registro individual mejorado. Ayudaba a la localización y reagrupación de las familias, promovía el aumento de la participación de las mujeres en la vida del campamento y las ayudaba a adoptar con más conocimiento de causa decisiones sobre soluciones duraderas. Se observó que la información sobre el número y edad de los niños de la población de refugiados era decisiva, por ejemplo, para la ejecución de programas destinados a los adolescentes en peligro de explotación sexual o reclutamiento militar. También se señaló que se debía prestar especial atención a los supervivientes de la tortura y a las personas mentalmente discapacitadas.

37. La reconocida importancia del registro hizo que muchas delegaciones expresaran su apoyo a que se le atribuyera carácter prioritario en materia de recursos. Varias delegaciones insistieron en el papel decisivo de los recursos materiales, económicos, técnicos y humanos para ayudar a los países de acogida en la labor de registro de los refugiados. Varias delegaciones explicaron detalladamente algunos de los inconvenientes de su actual dependencia de unos trámites burocráticos engorrosos e instaron a los gobiernos donantes a que apoyaran sus esfuerzos por actualizar y mejorar sus sistemas. Varias delegaciones expresaron su reconocimiento al ACNUR por la asistencia prestada en materia de fomento de la capacidad nacional.

38. Muchas delegaciones celebraron la iniciativa del ACNUR de acometer el Proyecto PROFILE. Varios Estados donantes expresaron su apoyo al Proyecto y ofrecieron compartir recursos y conocimientos especializados. Una delegación puso en guardia contra la dependencia de una tecnología excesivamente avanzada. Desde el punto de vista operativo, el objetivo debía ser un sistema rápido, eficiente, no demasiado complejo tecnológicamente que, entre otras cosas, evitase el fraude y la inscripción múltiple. El ACNUR subrayó la necesidad de asignar recursos, incluso recursos humanos, para este Proyecto a gran escala destinado a formular soluciones prácticas para problemas reales. Varias delegaciones alentaron al ACNUR a colaborar con muy diversos participantes, en particular los Estados de acogida, los Estados donantes, las organizaciones no gubernamentales y el sector privado, y a recurrir a los conocimientos y la experiencia de los Estados que ya aplicaran procedimientos avanzados de registro.

D. Mecanismos de cooperación internacional para la distribución de responsabilidades y cargas en situaciones de afluencia masiva

39. El Director Adjunto del Departamento de Protección Internacional presentó una nota de información sobre "Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations" [Mecanismos de cooperación internacional para la distribución de responsabilidades y cargas en situaciones de afluencia masiva] (EC/GC/01/7). Hubo un debate amplio y constructivo sobre lo que varios oradores calificaron de tema difícil, pero vital. En total, unas 28 delegaciones hicieron uso de la palabra sobre este tema general de las Consultas Mundiales. La distribución de la carga y la responsabilidad se definió, no sólo como una cuestión financiera, sino también como un concepto humanitario y una "necesidad práctica", que debía seguir figurando entre las prioridades del Comité Ejecutivo.

40. Se abogó por que continuasen las adhesiones y retiro de reservas a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 como instrumento de responsabilidad compartida. También se afirmó que respetar la Convención era una importante contribución a la distribución de la carga y la responsabilidad. Se reiteró que la existencia de estas medidas no era una condición previa para la obligación de defender el principio de primer asilo.

41. Varias delegaciones de países que acogían a un gran número de refugiados describieron los efectos masivos que esos refugiados producían en su sociedad, infraestructura, economía y medio ambiente. Algunas advirtieron de que el sistema internacional de protección a los refugiados podría desplomarse si la comunidad internacional no asumía su responsabilidad de ayudar a los Estados a asumir la carga de acoger refugiados, en particular durante períodos prolongados. Varios oradores instaron a un mayor reconocimiento de la contribución decisiva, aunque menos fácilmente cuantificable, que aportaban a la protección de los refugiados los Estados de acogida, en comparación con las contribuciones en efectivo realizadas por los Estados donantes. Varios oradores reconocieron la magnitud y diversidad de la carga que soportaban muchos países en desarrollo que acogían de buen grado a un gran número de refugiados, a menudo durante muchos años.

1. Planteamientos generales y de conjunto

42. Muchos oradores insistieron en la importancia de un planteamiento general e integral de las situaciones de afluencia masiva. Se reconoció que este planteamiento global podía potenciarse mediante acuerdos regionales. Se mencionaron el Plan General de Acción para los Refugiados Indochinos (PAG) y la labor del Grupo de Trabajo de Alto Nivel para el Asilo y la Migración de la UE como ejemplos positivos de este tipo de planteamientos. Varias delegaciones hicieron especial hincapié en la importancia de la inclusión de una amplia variedad de Estados y participantes, incluido el país de origen, en la búsqueda de soluciones duraderas, a la vez que se señalaba que las coaliciones variarían según el tipo de situación de afluencia. Varias delegaciones se refirieron a la necesidad de mejorar la cooperación y coordinación entre los diversos organismos internacionales.

2. Estrategias preventivas y de preparación

43. Muchos oradores mencionaron la importancia de las medidas destinadas prevenir la necesidad del éxodo y a mejorar la preparación como otro aspecto de la responsabilidad

compartida, en particular, la importancia de las estrategias para promover el respeto de los derechos humanos, el buen gobierno, la erradicación de la pobreza, la mediación en conflictos existentes o potenciales, los medios para hacer frente a las presiones de las grandes migraciones y otras medidas. Otros destacaron la necesidad de mejorar la preparación, por ejemplo con medidas para reforzar la seguridad en los campamentos de refugiados. Se estimó que se podrían ampliar los acuerdos de fuerzas de reserva existentes mediante una mayor participación a nivel regional.

3. La financiación y otras medidas

44. Varios oradores insistieron en que una financiación previsible y suficiente del presupuesto del ACNUR era indispensable para dar protección internacional a los refugiados. Por lo que respecta a los posibles proyectos de un fondo permanente de emergencia para los refugiados inspirado en la experiencia del Fondo Europeo para los Refugiados de la UE, varias delegaciones de países donantes apreciaron las ventajas de un fondo de carácter más general. Entre otras cuestiones que obtuvieron apoyo estuvo la del alivio de la deuda para los países que acogían a grandes poblaciones de refugiados y la importancia de los programas sistemáticos y participativos. En particular, muchas delegaciones se refirieron a la importancia de vincular el alivio de la deuda a proyectos de desarrollo más generales. Entre las múltiples esferas en que el apoyo se consideró esencial figuraban el desarrollo de las infraestructuras, el fortalecimiento de la maquinaria administrativa local, los programas de educación para preparar el retorno y el fomento de la observancia de las leyes locales, la represión del delito y la transferencia de tecnología para mejorar los sistemas locales de salud.

4. El traslado y la evacuación humanitarios

45. Varios Estados manifestaron su apoyo a la idea de seguir estudiando la idea de cuotas preestablecidas para la evacuación de emergencia de refugiados en el marco de un planteamiento general. Algunos observaron que esas cuotas no debían utilizarse en sustitución del acceso al asilo y se suscitó la cuestión de relación entre los grupos de evacuación y los grupos actuales de Estados que ofrecían reasentamiento a los refugiados. Varias delegaciones mencionaron la experiencia de la evacuación y traslado humanitarios de refugiados durante la crisis de Kosovo de 1999 y lo describieron como una opción excepcional y una forma relativamente costosa de minimizar la carga que recaía en los Estados del primer asilo.

46. Otras cuestiones que convenía aclarar eran cómo lograr la unidad o reagrupación de la familia, cómo garantizar que los refugiados dieran su consentimiento con conocimiento de causa y cómo definir cuándo la evacuación era apropiada. Algunos insistieron en que, al examinar estas cuestiones, era importante tener presente la responsabilidad que incumbía a la comunidad internacional de hallar soluciones a las causas del éxodo a fin de hacer posible en retorno seguro. Se propuso que se siguiera examinando cómo unas cuotas preestablecidas de evacuación humanitaria podrían formar parte de una estrategia general, teniendo en cuenta la experiencia del Grupo de Trabajo sobre Asuntos Humanitarios (GTAH) y de la UE en la ex Yugoslavia.

5. Planificación de una serie de soluciones duraderas

47. Al buscar soluciones, muchas delegaciones reiteraron la necesidad de hacer frente a las causas fundamentales del éxodo, y reafirmaron que la repatriación voluntaria era la solución

preferida. Se calificó el reasentamiento de instrumento importante de carga o responsabilidad compartida. Se sugirió que se siguiera estudiando su función a este respecto, incluida su relación con otras soluciones duraderas y con la evacuación humanitaria.

48. Varias delegaciones mencionaron el número limitado de Estados dispuestos a aceptar el reasentamiento de un número importante de refugiados. Se acogió con satisfacción el aumento reciente del número de Estados que ofrecían lugares de reasentamiento. Se manifestó cierta preocupación por la posibilidad de que el desarrollo de un grupo de reasentamiento, como se había propuesto recientemente en el marco de la UE, redundara en perjuicio del derecho a solicitar asilo en esa región. Algunas delegaciones intentaron que se ampliaran los criterios de reasentamiento, mientras que otras advirtieron contra la utilización generalizada del reasentamiento en las situaciones de afluencia masiva, por estimar que la repatriación voluntaria era la respuesta más adecuada.

6. Nuevos análisis de medidas y mecanismos prácticos

49. Hubo un amplio acuerdo acerca de la importancia y la necesidad de estudiar nuevas medidas prácticas de distribución de la responsabilidad y la carga, en particular en las situaciones de afluencia masiva. Por lo general, la atención se concentró en los medios de lograr respuestas más rápidas, coordinadas, previsibles, generales y multilaterales a la afluencia masiva de refugiados. Las delegaciones apoyaron en general las conclusiones de la nota de información del ACNUR sobre la necesidad de seguir estudiando las medidas y mecanismos adecuados de participación.

IV. Otros asuntos

50. Se pidió a la Directora de Protección Internacional que informase a las delegaciones sobre los progresos realizados en las otras vías de las Consultas Mundiales en la reunión del Comité Permanente de 10 de marzo de 2001. A estos efectos, el 13 de marzo de 2001 se organizó una reunión oficiosa de información.

V. Recapitulación del Presidente

51. Al final de un animado e intenso debate, el Presidente hizo una recapitulación de los debates, que fue distribuida posteriormente, el 26 de marzo de 2001. En dicho resumen se enumeraban las principales cuestiones, tema por tema, así como una serie de propuestas específicas; la protección de los niños refugiados.

INFORME DE LA SEGUNDA REUNIÓN DE LA TERCERA VÍA*
(28 y 29 de junio de 2001)

I. Introducción

1. Presidió la reunión el Relator del Comité Ejecutivo, Sr. Haiko Alfeld (Sudáfrica), quien, en su breve declaración de apertura, elogió al personal del Departamento de Protección Internacional por su incansable labor en relación con las Consultas Mundiales, que estaban exigiendo importantes esfuerzos y recursos. El Presidente también encomió al ACNUR por fomentar la asistencia de participantes de los países en desarrollo y celebró la constante y valiosa contribución de las organizaciones no gubernamentales (ONG) al proceso de Consultas Mundiales. Además, instó a los Estados y a las demás partes interesadas a que tomaran parte en la acción concertada de seguimiento de ese proceso a fin de elaborar el Programa de Protección Internacional.
2. Tras el breve discurso de bienvenida de la Alta Comisionada Adjunta se dirigió a los asistentes una mujer refugiada que describió las experiencias que había vivido al solicitar asilo, en particular la de la detención, y que concluyó pidiendo encarecidamente a los asistentes que tomaran medidas adecuadas.

II. Aprobación del proyecto de informe de la primera reunión

3. El Presidente presentó el proyecto de informe de la primera reunión de las Consultas Mundiales para su aprobación. Dos delegaciones propusieron enmiendas a los párrafos 5, 15 y 17 del proyecto. El informe se aprobó con las modificaciones introducidas (EC/GC/01/8/Rev.1).

III. Aprobación del programa

4. Se aprobó el programa (EC/GC/01/10/Rev.1).

IV. La protección de los refugiados en el contexto de los distintos sistemas de asilo

A. Protección de los refugiados y control de las migraciones

5. El Presidente celebró la presencia en el debate sobre este tema del Sr. Gervais Appave, Coordinador del Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones (PPIM) de la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).
6. La Directora del Departamento de Protección Internacional presentó el documento EC/GC/01/11, que contenía una reflexión conjunta del ACNUR y la OIM sobre el tema examinado. El propósito de dicha reflexión era presentar las perspectivas y medidas propuestas por dos organizaciones con preocupaciones comunes, que cada una abordaba de manera diferente, y con un interés común en coordinar sus aportaciones respectivas. El nuevo entorno de desplazamientos en que debía aplicarse la Convención de 1951 y el aumento de la migración irregular y del tráfico ilícito y lucrativo de seres humanos a través de las fronteras habían

* Aprobada el 27 de septiembre de 2001.

restringido el ámbito en que se aplicaba dicha Convención. El principal reto consistía en hallar formas de atender las necesidades de protección de los refugiados y los solicitantes de asilo en las situaciones en que migración y asilo se confundían. La Directora señaló que en el documento se proponían líneas generales de cooperación entre el ACNUR y la OIM (párrs. 45 a 48), en particular actividades que cada organización podría ejecutar por separado, aunque en colaboración con la otra, y se exponían cuestiones que requerían la intervención de los Estados.

7. El Coordinador del PPIM de la OIM agregó que el documento se refería a los vínculos existentes entre migración y asilo. Puesto que en realidad los refugiados solían encontrarse englobados en corrientes migratorias más amplias, en las que entraban movimientos tanto forzosos como voluntarios, si se ejecutaban de forma totalmente independiente las políticas conexas podían dar lugar a directrices incoherentes en el mejor de los casos, y contradictorias en el peor. Esencialmente, se trataba de encontrar la forma de garantizar la integridad de los procesos de protección de los refugiados en el difícil contexto de la realidad migratoria. La OIM esperaba abrir un amplio debate entre sus Estados miembros sobre los aspectos migratorios del fenómeno en la reunión del Consejo de la Organización, que debía celebrarse en noviembre de 2001.

8. Durante el debate que siguió, las delegaciones de los países interesados hicieron un resumen de las reuniones regionales celebradas en Budapest, Macao y Ottawa. Se reconoció en general la útil contribución de esas reuniones, que, además de ayudar a comprender las restricciones y los problemas experimentados sobre el terreno, permitieron formular algunas observaciones y recomendaciones sustantivas¹.

1. Relación entre los movimientos migratorios y la protección de los refugiados (en particular la cuestión del tráfico ilícito y la trata de seres humanos)

9. Todas las delegaciones reconocieron la importancia y la complejidad del nexo existente entre el asilo y la migración, en vista del aumento de las corrientes mixtas de personas necesitadas de protección internacional y de migrantes, y el hecho probable de que esa tendencia se intensificara como consecuencia de la mundialización. Muchas delegaciones señalaron la escasez de datos disponibles sobre las corrientes migratorias, los tipos de movimientos mixtos y su volumen, así como sobre su motivación subyacente. Se dijo que había probablemente varias causas superpuestas, que podían ser, además de las violaciones de los derechos humanos o los conflictos armados, la marginación económica y la pobreza, la degradación del medio ambiente, las presiones demográficas, la mala gestión pública y la falta de empleos dignos. Hubo consenso en torno a la idea de que el fenómeno de los movimientos mixtos afectaba indistintamente a los países desarrollados y en desarrollo, pero que los últimos precisaban apoyo internacional para mejorar su capacidad de reaccionar eficazmente.

10. Para una intervención más eficaz, las delegaciones estuvieron de acuerdo en la necesidad de estadísticas y datos más detallados y coherentes sobre los movimientos migratorios, y algunas pidieron a la OIM que llevara a cabo un estudio minucioso sobre las causas fundamentales de la migración. Una delegación señaló la utilidad de que organizaciones regionales, como el Consejo de Europa, la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la

¹ EC/GC/01/13; EC/GC/01/14.

Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC), también realizaran estudios análogos. Otra delegación expresó su satisfacción por la puesta en marcha del Programa de Políticas e Investigación sobre Migraciones y los debates en las reuniones del Consejo de la OIM, que abarcaban desde una perspectiva más amplia diversas cuestiones y necesidades relacionadas con la migración.

11. Las delegaciones condenaron unánimemente las actividades delictivas de la trata y el tráfico de seres humanos, reconociendo al mismo tiempo que a menudo los refugiados tenían que recurrir, al igual que los migrantes, a redes organizadas para poder llegar a primeros países de asilo o para seguir hacia otros destinos. Algunas delegaciones hicieron hincapié en que había que garantizar a los solicitantes de asilo el acceso a los procedimientos de asilo y dispensarles un trato adecuado. Se reconoció de forma generalizada el derecho soberano de los Estados a vigilar sus fronteras y a adoptar medidas para impedir la trata y el tráfico de seres humanos en vista del terrible sufrimiento que causaban, especialmente a las mujeres y los niños. Algunas delegaciones ofrecieron apoyo técnico para potenciar la capacidad de recepción en los puntos de entrada. Sin embargo, otras destacaron la necesidad de que el fenómeno se considerara en el contexto de los derechos humanos, y no simplemente como una cuestión de "control" de la inmigración o de las fronteras. Una delegación señaló que el problema debía concebirse como un aspecto de la gestión de las migraciones, en la que había que tener en cuenta las exigencias de carácter económico y laboral además de las cuestiones de derechos humanos.

12. Se reconoció generalmente que había que evitar que las medidas legítimas encaminadas a impedir la trata y el tráfico de seres humanos prevalecieran sobre las obligaciones contraídas por los Estados en materia de protección de los refugiados, en particular el principio de no devolución, y de respeto de los derechos humanos en general, así como de los derechos de los migrantes. En respuesta a la pregunta de una delegación sobre el alcance del principio de no devolución, la Directora del DPI se remitió al documento de antecedentes sobre el artículo 33 de la Convención de 1951 preparado por la Mesa de Expertos de Cambridge². Varias delegaciones propusieron medidas que podrían contribuir a evitar de entrada el recurso a los traficantes, a saber, el ofrecimiento de oportunidades de migración legal; la administración de un sistema de asilo apropiado, rápido, eficaz y conforme a las normas internacionales; y el pronto retorno de las personas a las que no se considerara necesitadas de protección internacional.

13. Varias delegaciones destacaron la necesidad de potenciar las actividades de fomento de la capacidad en los Estados de acogida y de intensificar la cooperación entre todas las partes interesadas, es decir, los gobiernos y las organizaciones intergubernamentales y no gubernamentales, para idear respuestas globales y polifacéticas. A este respecto, algunas delegaciones hicieron hincapié en la necesidad de reforzar el diálogo entre los países de origen, tránsito y destino mediante orientaciones generales y medidas complementarias apropiadas. Entre éstas figuraba en particular la propuesta de que las políticas de ayuda al desarrollo, comercio e inversión tuvieran más en cuenta las preocupaciones de los refugiados y los migrantes y abordaran las causas fundamentales de esos movimientos. Muchas delegaciones recomendaron también que se adoptaran medidas para fomentar nuevas adhesiones a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967, a la Convención de las Naciones Unidas contra

² Véase "Opinion on the scope and content of the principle of non-refoulement", Sir Elihu Lauterpacht CBE QC, Daniel Bethlehem, abogado (junio de 2001).

la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos (sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes), a la Convención de las Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de todos los trabajadores migratorios y de sus familiares, de 1990, y a los Convenios pertinentes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (principalmente, los Convenios N° 97 y N° 143), así como su plena aplicación.

14. Muchas delegaciones dijeron que las campañas de información tanto en los países de origen como de acogida deberían desempeñar un importante papel en cualquier respuesta global, y se pidió la participación de las ONG. Esas campañas podrían ofrecer una valoración realista de las oportunidades de un movimiento migratorio ordenado, desalentar la migración irregular, alertar sobre los peligros del tráfico ilícito y la trata, luchar contra la xenofobia, y hacer ver a la opinión pública de los Estados receptores la cara positiva de la migración y la riqueza que aportaban a la sociedad de acogida los migrantes y los refugiados. Una delegación señaló que los movimientos secundarios eran inevitables y pidió comprensión ante las dificultades a las que se enfrentaban la mayoría de los países de acogida, particularmente en las situaciones de refugiados prolongadas. Esa delegación dijo que tales movimientos debían examinarse más a fondo, y que convenía estudiar si el reasentamiento podía constituir una respuesta adecuada. Otra delegación afirmó que había que desalentar los movimientos irregulares de refugiados que ya hubieran recibido protección enviándolos de nuevo a los países de primer asilo. Este planteamiento suscitó preocupación entre algunas delegaciones, teniendo en cuenta la pesada carga que representaba acoger a un gran número de refugiados durante un largo período.

2. Interceptación y salvaguardias de protección

15. Las delegaciones expresaron opiniones divergentes con respecto a la interceptación como instrumento para luchar contra la migración irregular. Algunas consideraron que tales medidas eran una manifestación legítima del derecho soberano de los Estados a proteger sus fronteras, mientras que otras, aun reconociendo que la interceptación era un instrumento necesario para impedir el tráfico ilícito de seres humanos, destacaron que debía suavizarse con salvaguardias de protección de los refugiados. Una delegación se declaró en contra de las medidas de interceptación, que consideraba como una forma arbitraria de traspasar el problema, y lamentó su uso cada vez más frecuente para impedir la presentación de solicitudes de asilo. Otra delegación dijo que los Estados debían evitar el hábito de culpar a las "víctimas" del tráfico y la trata, y algunas recordaron que, de conformidad con los instrumentos internacionales pertinentes, los Estados no debían penalizar a los solicitantes de asilo y los refugiados que recurrían a los traficantes para llegar a un lugar seguro.

16. Varias delegaciones mencionaron la contribución positiva de la reunión regional celebrada en Ottawa, que se centró en buscar formas de incorporar salvaguardias de protección de los refugiados en las medidas de interceptación. Una delegación dijo que los debates sobre la interceptación iniciados en Ottawa debían proseguirse con una mayor participación de países de otras regiones. La idea de que los Estados que practicaban la interceptación deberían incorporar a las medidas correspondientes salvaguardias para la protección de las personas interceptadas que necesitaran protección internacional recibió un amplio apoyo. A este respecto, también fue objeto de aprobación general la propuesta de que el ACNUR elaborara directrices sobre salvaguardias en las medidas de interceptación, que deberían incluir las salvaguardias de protección pertinentes y basarse en las conclusiones y recomendaciones de la reunión de Ottawa. También se pidió al ACNUR que iniciara programas conexos de capacitación para los Estados.

Una delegación expresó preocupación ante la posibilidad de que las salvaguardias de protección en las medidas de interceptación dieran lugar a nuevas actividades del ACNUR, para las cuales habría que encontrar recursos adicionales. Otra delegación propuso que se llevara a cabo una evaluación independiente de los programas de interceptación ya existentes. Con respecto a la cuestión de la tramitación en el país de las solicitudes, dos delegaciones describieron sus experiencias, y una de ellas señaló que tal vez esa clase de tramitación no se prestara demasiado a la cuestión de la protección. Otra delegación consideró que esa tramitación no constituía una verdadera alternativa a la interceptación, sino que era solamente un medio de brindar protección. Una delegación que habló en nombre de las ONG dijo que la tramitación dentro del país carecía de fundamento en la Convención de 1951.

3. Retorno de las personas que no necesitan protección internacional

17. Hubo un amplio consenso acerca de la conveniencia de un retorno rápido y eficaz de las personas a las que no se considerara necesitadas de protección internacional. Sin embargo, se reconoció que ese retorno debía ser ordenado, seguro, humano, digno y sostenible. Varias delegaciones recomendaron que se prestara asistencia a los Estados receptores o a los propios interesados. Se estuvo de acuerdo en que el no retorno de las personas que no precisaban protección internacional podía menoscabar la integridad del régimen de asilo (así como de los sistemas de gestión de las migraciones). Algunas delegaciones enumeraron las ventajas que entrañaba un retorno rápido: facilitaba la reintegración, disuadía a los traficantes, y advertía a los migrantes potenciales de que la vía del asilo no estaba abierta. Delegaciones de todas las regiones pusieron de relieve las dificultades con que habían tropezado al intentar proceder al retorno de personas que no necesitaban protección internacional, en particular la falta de cooperación por parte de los afectados o del país de origen y la dificultad de determinar el verdadero país de origen debido a la falta de documentación. Una delegación dijo que en las situaciones en que los refugiados eran muy numerosos hacía falta una combinación de medidas: el retorno, el reasentamiento en un tercer país y la prestación de asistencia en el país de asilo hasta que fuera posible el retorno en gran escala.

18. Muchas delegaciones destacaron la obligación de todos los Estados de readmitir a sus ciudadanos y de colaborar con los Estados que solicitaran dicha readmisión. Varias de ellas señalaron que la denegación del derecho al retorno no sólo afectaba la credibilidad y la eficacia de los sistemas de asilo, sino que también equivalía a la denegación de un derecho humano fundamental y podía contribuir a la larga a crear una situación de apatridia. Algunas delegaciones subrayaron que los países de origen en desarrollo necesitarían asistencia internacional para que los retornos fueran sostenibles. Otras consideraron que el retorno no debería depender del apoyo internacional. Algunas delegaciones señalaron que lo ideal sería que el retorno de las personas que no necesitaran protección internacional fuera voluntario, pero que los Estados tenían el derecho soberano de expulsarlas. Otras destacaron que esos retornos involuntarios debían llevarse a cabo, por lo menos, en condiciones seguras, humanas y dignas.

19. Varias delegaciones elogiaron a la OIM por sus programas para el retorno de las personas que no necesitaban protección internacional y recomendaron su continuación. Una delegación señaló que los países en desarrollo no disponían de recursos para financiar esos programas a través de la OIM, y otra pidió a dicha Organización que elaborara un conjunto de directrices para velar por que cada migrante al que facilitase el retorno aceptara éste voluntariamente. Varias delegaciones hicieron hincapié en que la participación del ACNUR en actividades de retorno

debía ajustarse a su mandato, no debía considerarse como una aprobación del retorno de personas que pudieran necesitar protección internacional y debía combinarse con el compromiso de los Estados de facilitar recursos a la Oficina para participar en esas actividades. Dos delegaciones pusieron en duda la legitimidad de la intervención del ACNUR en los casos rechazados, e instaron a la prudencia.

4. Cooperación entre el ACNUR y la OIM, así como con los Estados y otras partes interesadas

20. Muchas delegaciones celebraron que se hubiera intensificado la cooperación entre el ACNUR y la OIM y alentaron a ambas organizaciones a que siguieran las líneas trazadas en el documento conjunto. Sin embargo, algunas delegaciones pidieron que se expresara con mayor claridad el alcance que tendría esa cooperación, y otras manifestaron su preocupación con respecto a las consecuencias financieras que tendría para el ACNUR. Las delegaciones pidieron al ACNUR y a la OIM que las actividades informativas formaran parte integrante de su cooperación. Con respecto a la promesa de la OIM de estudiar la utilidad de crear mecanismos internacionales de gestión de los movimientos migratorios o de reforzar los que ya existían, algunas delegaciones sugirieron que sería mejor centrarse en las mejores prácticas a nivel nacional y regional.

21. Las delegaciones expresaron su firme apoyo a la creación del Grupo de Acción sobre el Asilo y la Migración del ACNUR y la OIM, siempre y cuando se respetaran los mandatos específicos de cada organización. Dada la complejidad del nexo entre migración y asilo, se propuso que también participaran en el Grupo de Acción los gobiernos, otras organizaciones interesadas (como la OIT, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) y las organizaciones regionales) y las ONG. El programa de trabajo del Grupo de Acción podría incluir los elementos siguientes: mejora de los métodos de recopilación de datos y análisis; investigación; formulación de opciones normativas; promoción o adopción de estándares internacionales; actividades de capacitación; e iniciativas de proyectos prácticos sobre el terreno y en la sede en Ginebra. Los informes sobre la labor del Grupo de Acción podrían compartirse con el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado y con el Consejo de la OIM.

B. Procesos de asilo (procedimientos justos y eficaces)

22. Al presentar este tema, el Director Adjunto del DPI recordó que los procedimientos de asilo justos y eficaces eran un componente esencial de un planteamiento general de las corrientes mixtas; también eran una condición fundamental de la aplicación plena y global de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967, como también del principio de no devolución. En el documento dedicado a este asunto (EC/GC/01/12) se señalaba que, en muchos casos, un único procedimiento unificado para determinar si el solicitante de asilo cumplía los requisitos necesarios para obtener la condición de refugiado u otra protección complementaria podría resultar el medio más rápido y eficaz de identificar a las personas necesitadas de protección internacional. La sección final se basaba en ejemplos de las mejores prácticas de los Estados fundadas en las conclusiones del Comité Ejecutivo sobre los procedimientos de asilo y en estándares establecidos de común acuerdo.

23. En el debate general sobre este tema, muchas delegaciones observaron que el acceso a procedimientos óptimos, justos y eficaces era condición indispensable para el respeto del principio de no devolución, el derecho a solicitar y a recibir asilo y la aplicación plena y global de la Convención de 1951. Esos procedimientos también podrían contribuir a evitar posibles abusos. La aprobación de legislación pertinente en cada país era un importante medio de aplicar eficazmente la Convención, pero esa legislación debía ajustarse a los estándares internacionales. Varias delegaciones de países en desarrollo señalaron la necesidad de impulsar la creación de capacidad para compensar las limitaciones muy reales a las que se enfrentaban. Algunas delegaciones ofrecieron ayuda para establecer procedimientos de asilo y hacerlos funcionar eficazmente.

1. Procedimientos de admisibilidad

24. Varias delegaciones mencionaron que la reunión regional de Budapest había contribuido a aclarar algunas cuestiones relacionadas con el concepto de "tercer país seguro" y con la repercusión de los acuerdos de readmisión en los países que estaban consolidando sus sistemas de asilo. En la reunión se habían sacado a la luz las preocupaciones de esos países en relación con el efecto de "traspaso de la carga". Algunas delegaciones de países en desarrollo destacaron la carga que ya habían asumido al acoger a refugiados, especialmente por un período prolongado, y sostuvieron que la readmisión de solicitantes de asilo y refugiados debía ir acompañada de medidas de asistencia a fin de repartir la carga y las responsabilidades. La adopción de salvaguardias apropiadas también era esencial en la aplicación del concepto de tercer país seguro, en particular el consentimiento del Estado de acogida respecto del traslado y examen de la solicitud de asilo. Se reconoció que la decisión de determinar la responsabilidad de los Estados de examinar las solicitudes de asilo era algo separado y distinto del examen del fondo de esas solicitudes. Muchas delegaciones pusieron también de relieve el valor de los acuerdos multilaterales o bilaterales de "tipo Dublín" en el reparto de la responsabilidad de examinar las solicitudes de asilo frente al uso unilateral del concepto de tercer país seguro.

25. Algunas delegaciones expresaron preocupación por las consecuencias de la aplicación del concepto de primer país de asilo y pidieron orientación sobre su alcance, particularmente en aquellos casos en que el primer país de asilo se enfrentaba a un gran número de refugiados en situaciones prolongadas. Muchas delegaciones hicieron hincapié en la necesidad de establecer salvaguardias adecuadas en las situaciones en que los refugiados fueran retornados al primer país de asilo. Estas salvaguardias contribuirían a evitar situaciones de refugiados "en órbita". También se dijo que tal vez habría que considerar el reasentamiento y el asentamiento local cuando el retorno a situaciones prolongadas no fuera viable. Con respecto a la cuestión de los plazos para la presentación de solicitudes, se reconoció que no deberían utilizarse para restringir el acceso a los procedimientos de asilo, sino para determinar si su incumplimiento afectaba la credibilidad del solicitante.

2. Procedimientos de asilo justos y rápidos

26. Se estuvo de acuerdo con respecto a varias cuestiones. Las delegaciones reconocieron el valor de los procedimientos simplificados, justos y rápidos que ayudaban a distinguir entre las personas necesitadas de protección internacional y las que no la precisaban. Muchas delegaciones señalaron que los solicitantes de asilo indocumentados y poco dispuestos a cooperar dificultaban la aplicación eficaz de los procedimientos. Se expresaron opiniones

divergentes en relación con el concepto de "país de origen seguro" y la cuestión de si los recursos deberían tener un efecto suspensivo. Muchas delegaciones consideraron que el concepto de "país de origen seguro" era útil, siempre y cuando pudiera ponerse en práctica con las salvaguardias pertinentes. Para otras, la noción en sí equivalía a negar a nacionalidades enteras la protección ofrecida en la Convención de 1951, e incluso a una limitación geográfica que era contraria a la Convención. En tanto que algunas delegaciones afirmaron que los recursos no deberían paralizar la ejecución de las resoluciones de expulsión en determinadas circunstancias, una delegación que representaba a varias ONG opinó que el efecto suspensivo debía garantizarse hasta que se dictara una resolución definitiva sobre la solicitud de asilo.

27. Hubo consenso respecto a la idea de que todos los solicitantes de asilo debían tener acceso a los procedimientos de resolución de las solicitudes, que deberían comprender como características fundamentales, entre otras, las siguientes: acceso a asesoramiento sobre los trámites, entrevistas personales (por parte de personal especializado cuando así lo exigieran la vulnerabilidad y las circunstancias personales del solicitante de asilo), orientación social (principalmente por parte de ONG), asistencia letrada, el derecho a recurrir las resoluciones denegatorias y el derecho a ser informado de las decisiones clave y de las distintas fases del procedimiento. La resolución sobre el asilo debería ser motivada. Los procedimientos acelerados eran útiles para resolver los casos manifiestamente *justificados*, así como aquellos en los que fueran evidentes el abuso procesal o la falta de fundamento de la solicitud. Los solicitantes de asilo tenían la responsabilidad de cooperar con las autoridades. Sin embargo, la falta de documentación no hacía de por sí que la solicitud fuera abusiva. Lo ideal sería que los problemas de la falta de cooperación y de documentación se trataran por separado. Además, una simple solicitud de asilo no debería considerarse motivo suficiente para justificar la detención.

3. Otras cuestiones

28. Muchas delegaciones subrayaron la importancia de capacitar a los funcionarios responsables del control fronterizo y a los destinados en otros puestos de entrada con respecto a las normas y procedimientos de recepción en la frontera. Una delegación consideró que la participación de las ONG y de organizaciones intergubernamentales en la frontera podría ayudar a los países a realizar esta labor. Varias delegaciones ofrecieron apoyo técnico y de otra índole, y un representante de la International Association of Refugee Law Judges informó a las delegaciones sobre el programa de capacitación de su Asociación destinado a los jueces de segunda instancia. Algunas delegaciones describieron también los procedimientos que utilizaban para dispensar una atención especial a los solicitantes de asilo con necesidades especiales, principalmente las mujeres que necesitaban ser asistidas por personal femenino, en particular en caso de trauma o de violencia sexual. También habría que permitir que las mujeres presentaran una solicitud por derecho propio, incluso cuando estuvieran acompañadas por un varón, y dicha solicitud debería examinarse por separado. Una delegación dijo que las solicitudes del número creciente de menores separados de sus familias o no acompañados debían examinarse con arreglo a parámetros distintos, considerando debidamente si el interés superior del niño siempre podía preservarse mediante el asilo. Por lo que respecta a sus necesidades especiales, tal vez los menores deberían ser sometidos a tutela a su llegada y recibir apoyo psicosocial. El procedimiento único de asilo propugnado por el ACNUR se acogió favorablemente como un medio potencialmente eficaz y rápido de brindar con prontitud protección internacional a cuantos la necesitaran. Dicho procedimiento debía examinarse más a fondo.

4. Conclusiones

29. Hubo un amplio acuerdo con respecto a varias cuestiones, en particular la necesidad de adoptar normas básicas comunes para los procedimientos de determinación de la condición de refugiado derivadas del derecho internacional de los refugiados. Las delegaciones reconocieron también que hacía falta flexibilidad para tener en cuenta las especificidades nacionales y regionales y los regímenes jurídicos y administrativos internos. Se instó a los Estados que todavía no lo hubieran hecho a que establecieran procedimientos de asilo justos y eficaces. En este contexto, la recopilación de las mejores prácticas contenida en el documento EC/GC/01/12 (principalmente en el párrafo 50) se recibió favorablemente como una buena base de orientación. Se sugirió que sería útil que el Comité Ejecutivo celebrara consultas oficiosas con el fin de estudiar la elaboración de principios básicos de orientación para ampliar las Conclusiones Nos. 8 y 20 del Comité, tal vez en forma de una conclusión sobre procedimientos de asilo, y para desarrollar el documento del ACNUR. Las ONG solicitaron participar en esos debates, aunque se celebraran en el Comité Ejecutivo. El Presidente propuso que se entablaran conversaciones informales sobre si convenía o no abordar la elaboración de una conclusión del Comité Ejecutivo, y, en caso afirmativo, sobre el calendario, la participación y el marco de las consultas conexas.

V. Recapitulación del Presidente

30. Al final del debate, el Presidente hizo una breve recapitulación en la que destacó algunas de las principales cuestiones y conclusiones que habían surgido durante los debates. Tras la reunión se distribuyó un resumen escrito más completo.

INFORME DE LA TERCERA REUNIÓN DE LA TERCERA VÍA*
(27 y 28 de septiembre de 2001)

I. Introducción

1. Presidió la reunión el Relator del Comité Ejecutivo, Sr. Haiko Alfeld (Sudáfrica), quien, en su breve declaración de apertura, lamentó que no hubiese resultado posible que asistiese a la reunión un refugiado y observó que la posibilidad de que los refugiados hiciesen oír su voz en las Consultas Mundiales seguía siendo un desafío enorme. El Presidente recordó que, desde la anterior reunión de la "tercera vía" celebrada en junio, había tenido lugar otra importante reunión en El Cairo (3 a 5 de julio de 2001), además de las reuniones celebradas en el marco de la "segunda vía" del proceso de Consultas Mundiales en Cambridge (9 y 10 de julio de 2001) y San Remo (6 a 8 de septiembre de 2001). El período de sesiones preparatorio de la reunión ministerial de los Estados Partes (20 y 21 de septiembre de 2001) había concluido recientemente con buenos auspicios para la Reunión Ministerial que iba a celebrarse en diciembre. El Presidente expresó su preocupación por el hecho de que los participantes no hubiesen podido centrarse más en el seguimiento, aunque señaló que la Secretaría había preparado dos documentos (EC/51/SC/CRP.12, anexo 2, y EG/GC/01/20) centrados en las posibles actividades de seguimiento que deberían constituir la base de un futuro proceso de reflexión y consulta aún más minucioso.

2. A continuación, la Alta Comisionada Adjunta pronunció unas breves palabras de bienvenida.

II. Aprobación del proyecto de informe de la segunda reunión

3. El Presidente presentó para su aprobación el proyecto de informe de la segunda reunión de la tercera vía de las Consultas Mundiales (EC/GC/01/15). Una delegación propuso una enmienda al párrafo 29 del documento, para dejar claro que serían necesarias nuevas consultas sobre la posibilidad de que el Comité Ejecutivo formulase una conclusión sobre los procedimientos de asilo. El informe se aprobó con esta modificación.

III. Aprobación del programa

4. Se aprobó el programa (EC/GC/01/16).

IV. La protección de los refugiados en el contexto de los distintos sistemas de asilo

5. La Directora del Departamento de Protección Internacional hizo una breve presentación de los nuevos avances realizados en todas las vías de las Consultas Mundiales, y formuló unos comentarios preliminares sobre los temas del programa que estaban siendo examinados.

* Aprobado el 22 de mayo de 2002.

A. Recepción de los solicitantes de asilo, en particular los estándares de trato

6. El Jefe de la Sección de Políticas de Protección y Asesoramiento Jurídico del Departamento de Protección Internacional (DPI) presentó una nota de antecedentes sobre la recepción (EC/GC/01/17), dirigida a definir los elementos de un posible marco común para la recepción de los solicitantes de asilo, que podría ser adoptado en forma de una conclusión del Comité Ejecutivo. Hizo votos por que el debate también permitiese al ACNUR ultimar una serie de directrices generales sobre normas mínimas básicas de recepción, que los Estados podrían posteriormente aplicar o adaptar a sus circunstancias particulares. A tal fin, en un anexo de la nota de antecedentes figuraba una compilación de las normas y mejores prácticas internacionales aplicadas en esta materia.

7. Una amplia mayoría estuvo de acuerdo en que el tema era idóneo para que se examinase en el marco de las Consultas Mundiales y en que la mencionada nota constituía una base útil para el debate. Si bien la mayor parte de los debates giró en torno a las condiciones de recepción de los solicitantes individuales de asilo, una delegación recordó que también había que examinar la cuestión de la recepción en los campamentos, particularmente en vista de los efectos negativos que se producían en lo relativo, por ejemplo, al trato a los niños y la educación. Prácticamente todas las delegaciones reconocieron que las condiciones de recepción tenían un importante aspecto relacionado con los derechos humanos y que los estándares mínimos de recepción de los solicitantes de asilo debían ajustarse sin duda a los derechos sociales, culturales y económicos.

8. Algunas delegaciones consideraron que el régimen propuesto en la nota en conjunto era equilibrado y debería aplicarse en todo el mundo; otras estimaron que, dadas las condiciones imperantes en muchos países de acogida del mundo en desarrollo, el régimen propuesto era demasiado ambicioso. Las delegaciones que adoptaron esta última postura consideraban que las disposiciones de recepción dependían necesariamente de la situación socioeconómica y el grado de desarrollo de los países de acogida y adujeron razones en favor de la flexibilidad. Una delegación añadió que, además de la capacidad del país de acogida, el volumen de la afluencia o de la población real de refugiados también era un factor limitativo, aunque era necesario respetar los compromisos internacionales. Varias delegaciones sugirieron que las disposiciones de recepción tuviesen también en cuenta la larga duración de los procedimientos de asilo. Así pues, se reconoció que no era factible armonizar completamente las condiciones de recepción en todos los países y todas las regiones.

9. Las delegaciones señalaron que un régimen de recepción de solicitantes de asilo debía incorporar como elementos concretos los aspectos fundamentales siguientes: condiciones dignas de estancia; libertad de circulación; respeto de la vida familiar; acceso a la educación; acceso a los servicios de salud; información, en una lengua que puedan entender, acerca del procedimiento y los derechos; tramitación ágil y justa de los casos como medio eficaz para hacer frente a algunas de las condiciones de recepción más difíciles; disposiciones adecuadas para atender casos especiales de vulnerabilidad. Varias delegaciones hicieron hincapié en que entre las condiciones de recepción debería figurar la creación de un clima propicio para los solicitantes de asilo y a resguardo de la xenofobia. Algunas delegaciones también consideraron que los solicitantes de asilo deberían tener acceso a un empleo remunerado, mientras que otras observaron que sería difícil atender este aspecto. Sobre la cuestión concreta del internamiento de los solicitantes de asilo, la postura según la cual el internamiento debía ser una respuesta excepcional y las condiciones de detención debían ser humanas y respetar los valores básicos

obtuvo un firme apoyo. Varias delegaciones expresaron su preocupación por el internamiento de menores. Una delegación insistió en que el internamiento no debía utilizarse como método disuasorio. Otras opinaron que el internamiento podría estar justificado si una persona constituía una amenaza para la seguridad nacional o el orden público, si era preciso verificar la identidad de una persona o si existían obligaciones de limitar la libertad de circulación dimanantes de otros instrumentos (como el Convenio de Dublín de 1999), pero que las medidas de privación de libertad debían estar sujetas a un procedimiento de revisión judicial o administrativa.

10. De manera más general, hubo diversidad de pareceres entre quienes consideraban que las condiciones de recepción deberían tener en cuenta también los riesgos de abuso del sistema y la necesidad de prevenir problemas como los movimientos secundarios y la búsqueda del fuero conveniente, aunque reconocían que unas condiciones de recepción relativamente favorables podían crear un factor de atracción, y quienes consideraban que, como la relación entre condiciones de recepción y abuso no era clara, debían primar los aspectos éticos y los derechos. Una delegación recordó que el abuso era una posibilidad inherente a todo sistema y puso en tela de juicio que, en realidad, un Estado pudiera rebajar los estándares mínimos de trato legítimo para evitarlo. Otra delegación señaló que los migrantes tenían derechos que debían ser tenidos en cuenta en todo debate acerca de los estándares de recepción. Otra delegación mencionó que se debían aplicar estándares diferentes a los solicitantes de asilo que presentaban inmediatamente, a raíz de su llegada al país de asilo, una solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado y los que la presentaban sólo después de su detención.

11. Varias delegaciones hicieron hincapié en la importancia de la solidaridad internacional y el reparto de la carga a fin de fomentar la capacidad de protección de los Estados de acogida en desarrollo para que pudieran ajustarse a los estándares internacionales en materia de recepción de solicitantes de asilo. Una delegación, a la que se sumó otra, sugirió la creación de un fondo independiente que administraría el ACNUR con el fin de prestar a los países en desarrollo una ayuda tanto técnica como financiera para que pusieran sus centros de recepción en consonancia con los estándares internacionalmente aceptados.

12. Hubo amplio acuerdo en que sería útil poder disponer de unas directrices del ACNUR en esta esfera, al igual que de una conclusión del Comité Ejecutivo sobre el tema, aunque una delegación sugirió que las directrices del ACNUR se ultimasen después de la aprobación de una conclusión. Varias delegaciones hicieron hincapié en la necesidad de que se redactaran con cuidado ambos documentos. Con respecto al posible contenido de la conclusión, varias delegaciones hicieron observaciones concretas sobre el párrafo 25 de la nota de antecedentes, que contenía una serie de consideraciones que guardaban relación con las políticas de asilo. Dos delegaciones propusieron que se hiciera extensivo el párrafo a otros grupos con necesidades especiales, como las víctimas de traumas o tortura. Varias delegaciones sugirieron que se hiciese especial hincapié en la creación de un clima propicio a los solicitantes de asilo, para evitar el racismo y la xenofobia. Varias delegaciones sugirieron que la elaboración de las directrices se inspirase en instrumentos regionales como la Convención de la OUA, de 1969, en las declaraciones pertinentes y en la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial, de 1965.

B. Formas complementarias de protección

13. El Director Adjunto del DPI, al presentar la nota de antecedentes sobre este tema (EC/GC/01/18), recordó que era complemento de un documento reciente sobre esta materia³, que había sido examinado en la 18ª reunión del Comité Permanente en julio de 2000. Observó que la protección complementaria era aceptada generalmente como una respuesta necesaria a las necesidades de protección de quienes no estaban forzosamente comprendidos en el ámbito de la definición de refugiado de la Convención de 1951 pero a quienes, no obstante, se solía considerar necesitados de protección internacional. Sin embargo, existían diferencias importantes en la práctica de los Estados. Llegar a una interpretación más clara y común del uso apropiado de las formas complementarias de protección permitiría garantizar que no se usase de manera involuntaria para restringir la aplicación de la Convención de 1951. En vista del interés manifestado por varias delegaciones, la nota incluía una sección sobre procedimiento, en particular las ventajas de un procedimiento único y general para determinar las necesidades de protección. Se sugería en la nota que cabía promover la armonización mediante la formulación de una conclusión del Comité Ejecutivo sobre este asunto, y se incluía en ella un enunciado (véase el párrafo 11) que podría servir como punto de partida para esa labor.

14. Varias delegaciones acogieron complacidas la inclusión de este tema en el programa de las Consultas Mundiales. Una delegación reconoció que la reflexión en esta materia había progresado considerablemente desde que la cuestión había sido examinada por el Comité Permanente en 2000. Muchas delegaciones expresaron su apoyo a la nota de antecedentes del ACNUR, incluidas las referencias a las mejores prácticas de los Estados. Las delegaciones en general convinieron en que las formas complementarias de protección eran un complemento útil del régimen de protección internacional basado en la Convención de 1951 y en su Protocolo de 1967, pero no debían utilizarse de un modo que pusiera en peligro la plena aplicación de la definición de refugiado enunciada en esos instrumentos. A este respecto, muchas delegaciones afirmaron que las formas complementarias de protección no debían menoscabar ni debilitar la definición de refugiado, ni restringir los derechos de las personas facultadas para acogerse a la protección a tenor de lo dispuesto en la Convención y el Protocolo. Se reconoció reiteradamente el carácter primordial que seguían teniendo ambos instrumentos. Una delegación advirtió que su apoyo a las formas complementarias de protección no debía considerarse como un apoyo a la interpretación restrictiva de la Convención de 1951 que hacían varios Estados.

15. Muchas delegaciones reconocieron explícitamente que las formas complementarias de protección eran a menudo el resultado de consideraciones relacionadas con los derechos humanos y se refirieron, específicamente, en particular, a la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura, de 1984, y al Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales, de 1950. Sobre la cuestión de quiénes deberían ser los beneficiarios de las formas complementarias de protección, se hizo referencia a que ambos instrumentos proporcionaban puntos de referencia valiosos. Las delegaciones convinieron en que era necesario distinguir las formas complementarias de protección de la protección temporal aplicable en situaciones de afluencia masiva. Una delegación observó que, en su práctica interna, la protección temporal se aplicaba a los casos individuales y no estaba vinculada a la afluencia masiva. En relación con las condiciones para la cesación de la protección

³ EC/50/SC/CRP.18.

complementaria, una delegación sugirió que éstas debían ser similares a las establecidas en las cláusulas de cesación de la Convención, pero que había que distinguirlas claramente de las que se aplicaban al retiro de la protección temporal. Otra delegación destacó la necesidad de examinar la pertinencia de las cláusulas de exclusión al determinar la concesión o la denegación de la protección complementaria.

16. En general, las delegaciones convinieron en la necesidad de una mayor coherencia y un cierto grado de formalización de los distintos enfoques de las formas complementarias de protección, así como en la necesidad de definiciones más claras y coherentes. A este respecto, varias delegaciones hicieron referencia a una reciente iniciativa de la Unión Europea (UE) encaminada a elaborar unas normas mínimas para las formas complementarias (o "subsidiarias") de protección. En lo tocante a los estándares de trato, muchas delegaciones se mostraron partidarias de tomar como punto de partida el principio de no devolución. En general, se reconoció que los estándares de trato aplicables a los beneficiarios de las formas complementarias de protección debían ser idénticos o tan semejantes como fuera posible a los que se aplicaban a los refugiados reconocidos. Una delegación sugirió que se debería reconocer a los beneficiarios de protección complementaria tal condición jurídica y expedirles los documentos pertinentes. Otra delegación señaló que las personas beneficiarias de protección complementaria a menudo sólo disponían de permisos de corta duración.

17. En cuanto a las cuestiones de procedimiento, se respaldó ampliamente la recomendación que figuraba en la nota de antecedentes de que los Estados hiciesen todo lo posible para establecer un procedimiento de asilo único en el que se examinasen primero los motivos que según la Convención justificaban el reconocimiento de la condición de refugiado y después los posibles motivos para la concesión de la protección complementaria. Varios Estados que ya aplicaban un procedimiento único informaron de que había resultado ser humano, ágil, eficiente y ofrecía al solicitante mayor seguridad jurídica. Varias delegaciones recordaron que el Consejo de Europa también había recomendado la adopción de un procedimiento único y que la UE estaba examinando asimismo esa posibilidad.

18. La propuesta de que se iniciaran consultas acerca de la posibilidad de que el Comité Ejecutivo formulase, sobre la base de las observaciones finales de la nota de antecedentes presentada por el ACNUR, una conclusión sobre las formas complementarias de protección obtuvo un amplio apoyo.

C. Fortalecimiento de las capacidades de protección en los países de acogida

19. El Jefe de la Sección de Normas y Asesoramiento Jurídico del DPI presentó la nota de antecedentes (EC/GC/01/19) sobre el fortalecimiento de las capacidades de protección en los países de acogida, en la que se trataba de definir los objetivos perseguidos y las actividades que se llevaban a cabo. En el anexo I se describían los componentes básicos de una estrategia para fortalecer las capacidades de protección del país de acogida, mientras que en el anexo II se exponían diversas iniciativas concretas y mejores prácticas. Se sugería que los principios rectores enunciados en el párrafo 15 del documento se recogieran en una conclusión del Comité Ejecutivo para que sirviesen de marco a las medidas futuras. El Embajador de Egipto y el coordinador de las organizaciones no gubernamentales en las Consultas Mundiales presentaron verbalmente breves informes sobre la reunión regional celebrada en El Cairo del 3 al 5 de julio de 2001, que había girado en torno al fortalecimiento de la capacidad de

protección de los países de asilo en Asia central, el norte de África y Oriente Medio⁴. Los participantes volvieron a reconocer la útil contribución de las reuniones regionales al proceso de las Consultas Mundiales.

20. Todas las delegaciones reconocieron la importancia de fortalecer la capacidad de protección de los Estados de acogida como condición para aplicar de manera efectiva los estándares internacionales de protección. Las delegaciones apoyaron en líneas generales las ideas desarrolladas en la nota de antecedentes, en particular, el marco propuesto para fortalecer las capacidades de protección. Algunas acogieron con especial satisfacción la promoción de "redes de protección" en la sociedad civil y el acento puesto en el fomento de la autosuficiencia de los refugiados, así como en el desarrollo de las capacidades de las comunidades de refugiados. Casi todas las delegaciones reconocieron asimismo la utilidad de los ejemplos concretos y las mejores prácticas que figuraban en la nota.

21. Muchas delegaciones sugirieron que el fortalecimiento de las capacidades de protección dependía de la disponibilidad de recursos que, por ello, debía inscribirse en el contexto más amplio de la cooperación internacional, la solidaridad y el reparto de la carga y conllevar la habilitación de fondos suficientes, entre otros para, el ACNUR, a fin de crear una capacidad de protección en los países de acogida. Varias delegaciones recomendaron que las iniciativas de creación de capacidad también estuvieran dirigidas a los países de origen, para promover el respeto de los derechos humanos, contribuir a eliminar las causas fundamentales de las corrientes de refugiados y fomentar la sostenibilidad de la repatriación voluntaria. Sin embargo, algunas delegaciones, al reconocer la importancia del fortalecimiento de las capacidades de protección, sostuvieron que una capacidad limitada no debía reducir la posibilidad de que los refugiados solicitasen y se les concediese asilo.

22. Se reconoció inequívocamente que las asociaciones eran un elemento importante de toda iniciativa de creación de capacidad. Varias delegaciones hicieron hincapié en la necesidad de adoptar un enfoque participativo y sin exclusiones. Algunas sugirieron que los diálogos y enfoques regionales eran un elemento importante de la creación de capacidades de protección. Varias delegaciones también recordaron el papel fundamental desempeñado por las organizaciones no gubernamentales en esta esfera, tanto en cuanto agentes de creación de capacidad como en cuanto beneficiarios de esas iniciativas. A este respecto, se sugirió que se reconociese jurídicamente a las organizaciones no gubernamentales, donde no se hubiera hecho ya, y que, de ser necesario, se las integrara plenamente en las actividades de creación de capacidad.

23. Las delegaciones reconocieron en general que el fortalecimiento de las capacidades de protección era un proceso complejo en el que había que tener en cuenta las condiciones sociales, culturales y económicas del país. Algunas delegaciones sugirieron que la creación de capacidad, para ser eficaz, requería también un apoyo sostenido, poner en práctica actividades concretas y medibles, así como actividades de evaluación y seguimiento. Una delegación hizo hincapié en que el objetivo debería ser apoyar la creación de estructuras viables. Muchas delegaciones reconocieron la necesidad de una coordinación eficiente y efectiva entre los distintos socios, a fin de concebir estructuras de protección viables y duraderas. Se pidió al ACNUR que asumiese una

⁴ Véase el documento EC/GC/01/21.

función de coordinación en esta esfera. Asimismo, un amplio número de delegaciones reconocieron que el fortalecimiento de la capacidad de reasentamiento era un elemento importante de la creación de capacidades de protección.

24. Aparte de la creación de capacidad strictu sensu, algunos Estados destacaron la necesidad de reconocer el efecto positivo que los refugiados podían producir en las sociedades que los acogían e hicieron un llamamiento para que se habilitasen más recursos para la educación y la formación profesional, a fin de fomentar las actividades productivas de los refugiados, en particular los acogidos a la asistencia internacional y, con ello, limitar su dependencia. Se alentó al ACNUR y a sus socios a que concibiesen programas basados en las capacidades de los refugiados, para fomentar su emancipación y autosuficiencia y así sentar las bases para la adopción de soluciones duraderas. Varias delegaciones también apoyaron la idea de que se incluyeran las cuestiones relacionadas con los refugiados en los programas de desarrollo de los Estados, los organismos de desarrollo y los países donantes. Las delegaciones también reconocieron en general la importancia de un entorno de acogida propicio, a fin de promover una actitud positiva y respetuosa para con los refugiados.

25. Las deliberaciones dieron lugar a que se produjera un consenso sobre varios aspectos relacionados con el seguimiento (véase también el documento EC/GC/02/3). La mayoría de las delegaciones consideraban que sería prematuro plasmar los principios rectores en una conclusión del Comité Ejecutivo y que eran necesarias más ocasiones de diálogo. Se sugirió, no obstante, que el ACNUR, a la luz de los debates, modificase y ampliase los principios rectores y el marco expuesto en su nota de antecedentes. También sería útil que el ACNUR elaborase un manual sobre creación de capacidad en la esfera de la protección y mantuviese un catálogo actualizado de iniciativas y capacidades en este campo, basándose en el anexo II de la nota, para ponerlos a disposición del público en el sitio Web del ACNUR. Un amplio número de delegaciones reconocieron que las ONG, en particular las locales, tenían que desempeñar un papel en el fortalecimiento de las capacidades de protección. Se sugirió que en los acuerdos de financiación con las ONG, así como con los países en desarrollo, se estipulase que los programas encaminados a fortalecer las capacidades de protección debían coordinarse con el ACNUR. Muchas delegaciones también reconocieron que los refugiados disponían de capacidades que podían y debían ser aprovechadas y que los refugiados emancipados y autosuficientes estaban mejor preparados para colaborar en la búsqueda de soluciones duraderas.

26. El ACNUR debía determinar dónde las actividades de fortalecimiento de las capacidades de protección eran más necesarias, establecer un orden de prioridad entre las distintas actividades y seleccionar los países de acogida de refugiados que necesitasen apoyo. En este sentido, el ACNUR, debería facilitar el cotejo de las necesidades con las ofertas concretas de apoyo hechas por los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las ONG, el sector privado y otras entidades. En función del nivel de interés, el ACNUR podría organizar talleres regionales o subregionales, en los que participaran Estados y ONG, con el fin de formular y aplicar estrategias regionales o por países para fortalecer la capacidad. Se reconoció generalmente la importancia de un entorno de acogida propicio para promover una actitud positiva y respetuosa para con los refugiados. Sobre la cuestión de los recursos, el ACNUR debería estudiar nuevas oportunidades, entre otros, con el sector privado, a fin de movilizar recursos para crear capacidad de protección, así como las posibilidades de que la comunidad de donantes asignase una parte de los fondos destinados al desarrollo a programas que redundasen en beneficio tanto de los refugiados como de las poblaciones locales que los acogían. Además, sería útil que los Estados

y las ONG examinasen la idea de ampliar los proyectos de "hermanamiento" en virtud de los cuales administraciones nacionales ponían funcionarios a disposición de otros Estados con estructuras de protección menos desarrolladas para formar especialistas en distintos ámbitos. Por último, se reconoció que el fortalecimiento de la capacidad de reasentamiento era un elemento importante de la creación de capacidad.

V. Recapitulación del Presidente

27. Al final del debate, el Presidente hizo verbalmente una breve recapitulación en la que destacó algunas de las cuestiones y conclusiones principales que habían surgido durante los debates. En noviembre de 2001 se facilitó un resumen escrito más completo. El Presidente, al clausurar la reunión (la última celebrada bajo su dirección), subrayó que la preparación técnica de las deliberaciones había sido admirable gracias a la excelente labor realizada por el DPI con el apoyo de la secretaría. Observó que la tercera vía de las Consultas Mundiales había suscitado un animado diálogo con una amplia participación y ofrecido una tribuna para una interacción y colaboración francas y constructivas entre el ACNUR, los Estados y la sociedad civil, que había permitido una reflexión y un análisis más significativos que lo que era normalmente posible en el marco del Comité Ejecutivo. El proceso estaba suscitando una adhesión renovada y más sólida a la idea de protección de los refugiados y a una asunción más colectiva por los Estados de la protección de los refugiados. Expresó también el deseo de que los diversos resultados de la reunión se plasmaran en un programa de protección, e instó a que se celebrasen nuevas consultas para conseguir este objetivo.

INFORME DE LA CUARTA REUNIÓN DE LA TERCERA VÍA*

(22 a 24 de mayo de 2002)

I. Introducción

1. Presidió la reunión el Relator del Comité Ejecutivo, Sr. Hajime Kishimori (Japón), quien, en breve declaración de apertura, dio la bienvenida al Alto Comisionado Auxiliar para los Refugiados y a la Directora del Departamento de Protección Internacional. El Presidente instó a las delegaciones a ser interactivas e innovadoras en sus intervenciones. Una delegación planteó la cuestión de un marco apropiado para el seguimiento del Programa de Actividades de Protección e hizo algunas sugerencias sobre la posible celebración de un foro ad hoc. Tras celebrar consultas con el Presidente, la Directora del Departamento de Protección Internacional sugirió que esta propuesta se debatiese en la 24ª reunión del Comité Permanente en junio de 2002, en la que se examinaría con detalle el Programa de Actividades de Protección.

II. Aprobación del programa

2. Se aprobó el programa (EC/GC/02/1).

III. Aprobación del proyecto de informe de la tercera reunión

3. El Presidente presentó para su aprobación el proyecto de informe de la tercera reunión de la tercera vía de las Consultas Mundiales (EC/GC/02/2). Se aprobó el informe.

IV. La búsqueda de soluciones basadas en la protección

4. El Alto Comisionado Auxiliar pronunció un breve discurso de bienvenida en el que subrayó que el ACNUR confiaba en el apoyo de todas las delegaciones, no sólo para llevar a feliz término el proceso de las Consultas Mundiales, sino también para conseguir los recursos y, no menos importante, el empeño de todas ellas en aplicar plenamente en los próximos años el Programa de Actividades de Protección.

5. La Directora del Departamento de Protección Internacional hizo unas observaciones preliminares sobre todos los temas que se estaban examinando. En cuanto a las soluciones duraderas, expresó la preocupación del ACNUR por el carácter prolongado de muchas situaciones de refugiados y la necesidad de adoptar un planteamiento más coherente con respecto a la búsqueda de soluciones duraderas al que se incorporase la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento de manera más directa. En la documentación de antecedentes se pedía, entre otras cosas, que se concediese una importancia renovada a la integración local como componente de cualquier estrategia general de soluciones duraderas. También se trataba de promover la autosuficiencia, fuera cual fuese al final la solución duradera, en beneficio de todos los interesados. Con respecto a la protección de las mujeres y los niños refugiados, la Directora observó que sus problemas no adolecían de escasez de textos de análisis o directrices. Por el contrario, la protección de las mujeres y los niños refugiados había sufrido la falta de capacidad para aplicar las directrices pertinentes y, en cierta medida, el desigual

* Aprobado el 25 de junio de 2002.

empeño de todas las partes implicadas en llevar la teoría a la práctica en todas las fases de la respuesta al ciclo de desplazamiento. Instó a las delegaciones a que hicieran observaciones acerca de las numerosas recomendaciones de acción que figuraban en las notas respectivas, con vistas a terminar de perfilar el Programa de Actividades de Protección.

A. Repatriación voluntaria

6. El Jefe de la Sección de Políticas de Protección y Asesoramiento Jurídico del Departamento de Protección Internacional presentó la nota de antecedentes sobre repatriación voluntaria (EC/GC/02/5), y observó que era la primera vez en muchos años que el ACNUR había presentado una nota global sobre esta solución duradera. Señaló que la nota abría nuevos caminos en tres esferas, e instó a las delegaciones a centrarse en ellos en sus intervenciones. En primer lugar, aclaraba el significado del elemento de "seguridad" dentro del concepto de "regreso [...] en condiciones de seguridad y dignidad", mediante la descripción de sus componentes centrales (seguridad física, seguridad jurídica y seguridad material), así como el papel que había de desempeñar el ACNUR en relación con cada uno de ellos. En segundo lugar, sobre el componente específico de la seguridad jurídica, el anexo II de la nota contenía una breve compilación de recomendaciones para resolver las cuestiones relacionadas con los bienes dentro del contexto del regreso, que podían servir también de proyecto para la elaboración de normas análogas en otras esferas jurídicas (tales como las amnistías y la documentación). Pidió a las delegaciones que examinasen la posible utilidad de una conclusión del Comité Ejecutivo que hiciese referencia a las distintas cuestiones de seguridad jurídica, completando al mismo tiempo la Conclusión N° 40 (XXXVI) de 1985. En tercer lugar, se recordaban en la nota que existían algunas situaciones de refugiados olvidadas y prolongadas. Sugirió que el ACNUR podría desempeñar un papel más activo y catalizador a fin de aprovechar las oportunidades de repatriación voluntaria, de acuerdo con la iniciativa lanzada por la Oficina de África en diciembre 2001, durante las consultas oficiosas que celebró con ministros africanos. Además, instó a las delegaciones a que esbozasen qué más podía hacerse para generar la voluntad política necesaria para desbloquear algunas de estas situaciones.

7. El sentido, los principios y las recomendaciones de la nota obtuvieron un amplio apoyo. Muchas delegaciones subrayaron repetidas veces la importancia de garantizar el carácter voluntario de la repatriación y el correspondiente deber de los países de origen de crear unas condiciones propicias para el regreso y la reinserción de los antiguos refugiados. En este contexto se mencionó la necesidad de abordar las causas profundas. Varias delegaciones observaron también que la repatriación beneficiaba a los países de origen en forma de recursos humanos, que podían aportar valiosas capacidades intelectuales, culturales, económicas, políticas y sociales a sus países de origen. Se señaló el papel del ACNUR en el suministro de una información oportuna y objetiva sobre las condiciones en el país de origen (para que fuera posible pronunciarse libremente y con conocimiento de causa), en la verificación del carácter voluntario de todo movimiento y en el seguimiento de la seguridad después del retorno. Entre las condiciones que habían de cumplirse para que la repatriación fuese realmente voluntaria figuraban: la independencia de la repatriación respecto de toda consideración política; el acceso a una información plena y objetiva sobre las condiciones imperantes en el país de origen; la garantía de la ausencia de presiones físicas o psicológicas, incluso mediante la disminución de la asistencia en el país de acogida; el logro de un cambio real, significativo y sostenido en los países de origen, que permitiese regresar con seguridad y dignidad. Sin embargo, una delegación observó que en la nota se debía haber comentado el papel de la Organización Internacional para

las Migraciones (OIM) y la interacción entre el ACNUR y la OIM con respecto a la repatriación voluntaria. Otra delegación lamentó que en la nota no se hubiese tratado la cuestión del retorno de las personas que se considerase que no necesitaban protección internacional.

8. Sin dejar de insistir en el carácter voluntario de la repatriación, algunas delegaciones consideraron que la repatriación no siempre podía producirse en condiciones óptimas. Una delegación insistió en que los movimientos de repatriación que no fueran totalmente voluntarios podían, de hecho, constituir una violación del principio de no devolución. Algunas delegaciones señalaron que los movimientos prematuros podían exacerbar aún más las ya de por sí difíciles condiciones del país de origen. Una delegación afirmó que el requisito de "voluntariedad" no debía servir de excusa para que los refugiados permaneciesen por más tiempo o de manera permanente en el país de acogida, una vez que la situación del país de origen hubiese vuelto a la normalidad. Otra delegación advirtió que la repatriación voluntaria de algunos refugiados o incluso de un gran número de ellos no debía producir automáticamente una cesación general del reconocimiento de la condición de refugiado. En este sentido, varias delegaciones subrayaron que los refugiados que siguieran abrigando un temor justificado de la persecución, a pesar de los cambios que se hubiesen producido en el país de origen, debían seguir recibiendo protección internacional y teniendo acceso a otras soluciones duraderas, como por ejemplo la integración local o el reasentamiento.

9. La mayoría de las delegaciones observaron que, incluso aunque no hubiese una jerarquía oficial de soluciones duraderas, la repatriación voluntaria era la solución que deseaba el mayor número de refugiados y por tanto debía preferirse. Otras señalaron que, aunque la repatriación voluntaria fuese la solución preferida para la mayoría de los refugiados, debería proporcionarse acceso al reasentamiento y a la integración local, especialmente en las situaciones prolongadas, como parte de una estrategia general de soluciones duraderas. En este sentido, una delegación alentó al ACNUR a que compilase datos estadísticos sobre la repatriación de los refugiados que se habían acogido a una de las otras dos soluciones duraderas, para ayudar a evaluar las ventajas de un enfoque holístico y no jerárquico de las soluciones duraderas. Varias delegaciones reconocieron los retos y complejidades que suponía hacer de la repatriación voluntaria algo factible y sostenible.

10. Varias delegaciones observaron que el ACNUR desempeñaba un importante papel de velar por que los procesos de paz tuviesen debidamente en cuenta el derecho al regreso, al mismo tiempo que desempeñaba un papel catalizador, en cooperación con otros copartícipes, al prestar asistencia a los países de origen para crear un entorno favorable a la repatriación. En cuanto a la planificación de la repatriación, muchas delegaciones subrayaron la necesidad de otorgar a los refugiados, especialmente a las mujeres, una voz activa en la planificación tanto de las actividades relacionadas con la repatriación como de las relativas a la reintegración. También se recomendó que esta planificación tuviese en cuenta debidamente las necesidades de los más vulnerables, incluidos los niños no acompañados y separados de sus familias, los discapacitados, los ancianos y las familias monoparentales.

11. En general se expresó apoyo a diversos aspectos del papel del ACNUR en las operaciones de repatriación, como se describía en el documento. Las delegaciones concedieron importancia al trabajo del ACNUR con los países de asilo y origen con objeto de establecer un marco aceptable para la repatriación voluntaria, aunque las opiniones diferían en lo relativo al alcance de su participación en la fase de reinserción. Algunas delegaciones consideraban que la

participación del ACNUR en diversas actividades de reinserción, sobre todo la vivienda y la reconciliación, excedía de su mandato en sentido estricto. Por tanto subrayaron la importancia de la colaboración entre el ACNUR, los Estados, los asociados en el desarrollo, las ONG y la comunidad internacional en su conjunto, para conducir de manera más eficaz la transición entre la ayuda humanitaria y la cooperación para el desarrollo. Por consiguiente estas delegaciones alentaron al ACNUR a que desempeñase un papel catalizador, mientras elaboraba unas estrategias de entrega y salida, especialmente a la luz de las limitaciones de la Oficina en materia de recursos y las ventajas comparativas y los mandatos respectivos de otros copartícipes. Una delegación observó que la intervención de organizaciones militares en las operaciones humanitarias debía limitarse a velar por la seguridad de los repatriados y de la población civil.

12. Varias delegaciones subrayaron la importancia del reparto de cargas y responsabilidades y pidieron un apoyo internacional generoso para la rehabilitación de las zonas afectadas por los refugiados en los países de acogida y como punta de lanza de un planteamiento colectivo de la asistencia a la rehabilitación en las comunidades afectadas por el retorno (que comprendiese a los repatriados, los desplazados internos y las comunidades locales). Los programas de reconstrucción de la infraestructura económica y social básica y de apoyo a las instituciones nacionales, las ONG locales y las estructuras de la sociedad civil no sólo potenciaban las oportunidades de empleo y aumentaban la capacidad de absorción en las zonas que acogían repatriados, sino que también eran necesarios para la reinserción y beneficiosos para la reconciliación.

13. Algunas delegaciones también centraron su intervención en algunas de las cuestiones que figuraban en la nota de antecedentes del ACNUR, sobre todo en el concepto de seguridad en el contexto de la repatriación voluntaria -en particular la "seguridad jurídica" (incluida la cuestión de la restitución de bienes)- y la cuestión más amplia de las situaciones de refugiados prolongadas. Mientras que la mayoría de las delegaciones apoyaba el concepto de seguridad descrito en la nota (en la que se definía como una combinación de seguridad física, jurídica y material), una delegación observó que muchas condiciones únicamente podían cumplirse gradualmente y que no todas ellas debían cumplirse necesariamente como prerrequisito de la repatriación voluntaria. Otra delegación opinó que el disfrute de derechos patrimoniales no podía convertirse en un requisito previo formal para la repatriación voluntaria. Otra delegación coincidía con la nota en que esas condiciones debían cumplirse para promover la repatriación voluntaria; de otro modo, la repatriación voluntaria únicamente podía facilitarse. Se expresó amplio apoyo a la sugerencia del ACNUR de que el Comité Ejecutivo examinase con más detalle la seguridad jurídica, incluidas las cuestiones relacionadas con la reivindicación de bienes en el contexto de la repatriación, así como los estándares fijados a este respecto en la nota (véase el anexo II del documento EC/GC/02/5). Una delegación, sin embargo, consideró que todo esto era demasiado detallado, mientras que otra propuso que se añadiese la cuestión de la indemnización en caso de no retorno o de pérdida de bienes, ya que la restitución no era viable en todas las circunstancias.

14. En lo concerniente a la cuestión de las situaciones de refugiados prolongadas, la mayoría de las delegaciones subrayó que no debía abandonarse a los refugiados para que languideciesen durante largos períodos en los campamentos de refugiados, a la espera de la repatriación voluntaria y sin esperanzas de acceso a otras soluciones duraderas. A este respecto, se hizo hincapié en que el apoyo internacional a los Estados de acogida no debía disminuir con el tiempo. Muchas delegaciones convinieron también en que los refugiados deberían tener al

menos la oportunidad de forjarse cierta capacidad de autosuficiencia en los casos en que una solución duradera satisfactoria no estuviese a su alcance inmediatamente. Valoraron las estrategias de autosuficiencia en los países de acogida como medio para sentar las bases de soluciones duraderas -sobre todo la repatriación voluntaria- y alentaron a los países de acogida y a la comunidad internacional a que proporcionasen un entorno favorable, incluidos los recursos adecuados. Una delegación subrayó que unas respuestas tempranas y eficaces a las afluencias masivas de refugiados podían contribuir a evitar que esas situaciones se prolongaran. Otra delegación observó que las situaciones de refugiados prolongadas tenían un alto coste para las personas interesadas y contribuían a los movimientos secundarios. Algunas delegaciones instaron al ACNUR a que realizase un estudio sobre todas las situaciones de refugiados prolongadas del mundo, con vistas a elaborar un plan de acción para solucionarlas. Se alentó también al ACNUR a que colaborase con todas las partes interesadas para proponer "soluciones globales" que incluyeran diversas disposiciones de reparto de cargas y los tres tipos de solución duradera, en su caso.

15. El plan del ACNUR de actualizar su Manual de Repatriación Voluntaria, de 1996, obtuvo amplio apoyo. Una delegación sugirió que la repatriación voluntaria era una esfera en la que podría ser necesario establecer nuevas normas jurídicas para remediar las carencias del marco de la Convención de 1951. Otra delegación sugirió que, al actualizar su marco operacional en materia de reinserción, el ACNUR debía preparar un breve documento sobre las principales enseñanzas que había sacado de su experiencia sobre el terreno. Una delegación alentó también al ACNUR a que elaborase medidas para la vigilancia de las operaciones de repatriación voluntaria basándose en los modelos de operaciones de repatriación anteriores. A este respecto, varias delegaciones expresaron la esperanza de que el ACNUR evaluase la experiencia adquirida en el Afganistán y sacase las correspondientes enseñanzas de esta operación.

B. Reasentamiento

16. La Jefa de la Sección de Reasentamiento y Casos Especiales del ACNUR presentó la nota de antecedentes (EC/GC/02/7), en la que se describían brevemente las ventajas complementarias del reasentamiento y se destacaba, en particular, la necesidad de ampliar el número de lugares de reasentamiento y de aumentar el número de países de reasentamiento. Observó que actualmente había más refugiados que necesitaban reasentamiento que lugares o recursos disponibles. Como se indicaba en la nota, el reasentamiento ya no era el último recurso, sino que entraba en juego para resolver las carencias de los refugiados que tenían necesidades de protección específica y podía ser una solución duradera eficaz en los casos en que no fueran posibles ni la repatriación voluntaria ni la integración local. La Jefa describió las medidas que estaba adoptando el ACNUR para resolver la escasez de recursos y personal, así como para mejorar la gestión sobre el terreno (en particular para luchar contra el fraude). Destacó también la dificultad de reasentar a los refugiados de determinadas nacionalidades, especialmente en el entorno de seguridad posterior al 11 de septiembre, así como la necesidad de proporcionar acceso a las oportunidades de reasentamiento a los refugiados prima facie.

17. El Embajador de Noruega, en su calidad de anfitrión de la Nordic Regional Resettlement Meeting (Reunión Regional sobre el Reasentamiento en los Países Nórdicos)⁵, presentó el

⁵ Oslo, 6 y 7 de noviembre de 2001.

informe y las conclusiones de la reunión⁶ e hizo referencia, en particular, a la recomendación de ampliar el reasentamiento a fin de velar por que pudiese constituir realmente un instrumento de protección y una solución duradera. Recomendó también que se siguiera utilizando el reasentamiento como un instrumento de protección y que se desalentara su uso como mecanismo de migración. El Presidente del Grupo de Trabajo sobre el reasentamiento resumió brevemente una reunión celebrada por el Grupo en Ginebra el 21 de marzo de 2002, como seguimiento de la primera reunión de la tercera vía de las Consultas Mundiales sobre las situaciones de afluencia masiva. Parte de esta reunión se dedicó a estudiar la cuestión de una mayor armonización de los criterios y de la flexibilidad en la aplicación del reasentamiento en esas situaciones. Manifestó que la reunión no se había concentrado sólo en el proceso de selección a efectos de reasentamiento sino también en las actividades anteriores y posteriores a la tramitación de los expedientes de reasentamiento, a fin de mejorar su eficiencia general. En cuanto a la cuestión de la flexibilidad, observó que, si bien muchos países ya tenían la capacidad jurídica para aceptar a personas con necesidades de protección, sin que necesariamente se ajustaran estrictamente a los criterios de reconocimiento de la condición de refugiado, otros países tenían restricciones jurídicas. Se consideró posible la identificación de grupos específicos o de criterios específicos localmente y, si esto se lograba, se podía instituir una documentación simplificada para tramitar esos casos concretos.

18. Todas las delegaciones apoyaron el llamamiento para aumentar el número de países de reasentamiento y señalaron la diferencia cada vez mayor entre la demanda y la oferta en materia de reasentamiento. Algunas delegaciones estimaban que la oferta de soluciones en el marco de las regiones afectadas beneficiaría y alentaría a los países de reasentamiento emergentes de África y América Latina. Varios países de reasentamiento tradicionales ofrecieron su asistencia a esos países para la creación de capacidad. Otras delegaciones alentaron a los países con niveles suficientes de recursos y una infraestructura adecuada, como los miembros de la Unión Europea y los Estados miembros del G8, a participar en el reasentamiento. Un Estado anunció su intención de establecer un programa de reasentamiento. Varias delegaciones propusieron que se tuviera en cuenta la falta de perspectivas de integración local como un elemento importante de cualquier nuevo contingente de reasentamiento.

19. Se hicieron diversos llamamientos para que el reasentamiento se considerase como un elemento de una estrategia global de protección y como complemento de las otras soluciones duraderas. Esto debía incluir el trabajo destinado a aliviar las presiones a que estaban sujetos los Estados que acogían a un gran número de refugiados. No obstante, una delegación advirtió que el reasentamiento no debía considerarse como alternativa al establecimiento de condiciones propicias a la repatriación voluntaria sino como complemento de las otras dos soluciones duraderas. Algunas delegaciones consideraron que el reasentamiento no era una respuesta apropiada durante las fases iniciales de afluencia masiva o de situaciones de refugiados emergentes. Sostenían más bien que el reasentamiento debía tener lugar una vez que se hubiera estabilizado la situación. Varios Estados alentaron al ACNUR a informar a los países de asilo del papel del reasentamiento en una situación concreta y a advertirlos de las posibles necesidades de reasentamiento.

⁶ EC/GC/02/4.

20. Muchas delegaciones consideraron que el reasentamiento era una prueba evidente de la solidaridad internacional y un medio eficaz de compartir la carga con los países de primer asilo. En particular, había varias peticiones específicas de aumento del número de lugares que había que poner a disposición de los refugiados que no podían regresar a sus hogares voluntariamente. Una delegación también instó a los Estados a que ofrecieran lugares de reasentamiento con objeto de encontrar soluciones para los grupos de refugiados residuales que permanecían en un país después de una operación de repatriación voluntaria a gran escala.

21. Varias delegaciones pidieron a los países de reasentamiento que eliminasen la política de "doble rasero" en virtud de la cual esos países aplicaban uno criterios estrictos de selección de los casos de reasentamiento, mientras que muchos países de acogida de refugiados no tenían otra opción que acoger a los refugiados prima facie, que permanecían en ellos durante largos períodos. Otra delegación estimó que los criterios de reasentamiento considerados restrictivos obligaban a los refugiados a buscar soluciones en otro sitio, lo que contribuía a alimentar los movimientos secundarios. En la nota se destacaba también la relación entre el desigual acceso al reasentamiento en las regiones y los movimientos secundarios. Algunas delegaciones también denunciaron enérgicamente el planteamiento discrecional en materia de reasentamiento (es decir, la selección de los casos basada en el potencial de integración), aunque este planteamiento había ido disminuyendo en los últimos años. En respuesta a ello, algunos países de reasentamiento negaron que se hubieran dedicado a estas prácticas. Una delegación consideró que centrarse en el potencial de integración podía ser necesario para mantener el apoyo del público a los programas de reasentamiento, y otra consideró que era legítimo tener en cuenta este factor, entre otros.

22. Muchas delegaciones acogieron con satisfacción los esfuerzos del ACNUR por establecer mecanismos para minimizar los riesgos de fraude en la tramitación de los casos de reasentamiento y mejorar los controles de gestión. Algunas delegaciones alentaron también la tramitación acelerada y simplificadas de los expedientes de reasentamiento, al tiempo que destacaron que las cláusulas de exclusión de la Convención de 1951 (art. 1 F) tenían que aplicarse cuando fuese necesario. Muchas delegaciones destacaron el valor de un registro pronto y eficaz para determinar cuáles eran las necesidades de protección y los posibles candidatos al reasentamiento. Algunas pidieron también una mayor armonización de los procedimientos. Varias delegaciones alentaron asimismo al ACNUR a que asignara recursos con cargo a su presupuesto por programas anual a las actividades de reasentamiento. Una delegación observó que la infrautilización de los lugares de reasentamiento podía corregirse si los Estados, el ACNUR y las ONG colaboraban para identificar y remediar los defectos del sistema. Varias delegaciones esperaban con interés la finalización del Manual sobre la Recepción y la Integración, que tenía por objeto ayudar a los Estados a mejorar sus programas de integración de los refugiados reasentados.

C. Integración local

23. El Jefe de la Dependencia de Evaluación y Análisis de Políticas presentó la nota de antecedentes sobre integración local (EC/GC/02/6), preparada conjuntamente con el Departamento de Protección Internacional, y recordó que el régimen internacional de protección de los refugiados elaborado en 1951 reconocía la posibilidad de que las situaciones de refugiados se resolvieran mediante la integración local. En la práctica, sin embargo, esta solución se había descuidado relativamente. Por eso, en la nota de información se hacía hincapié en que una

estrategia global de soluciones duraderas, que reconociese el valor de la integración local y de la autosuficiencia, tenía mayores posibilidades de éxito. El Director de la Oficina Regional de África del ACNUR informó sobre las consultas officiosas a nivel ministerial sobre "New Approaches and Partnerships for Protection and Solutions for Africa" (Los nuevos planteamientos y las nuevas alianzas para la protección y las soluciones en África) (Ginebra, 14 de diciembre de 2001). Las consultas pusieron de relieve, entre otras cosas, las situaciones de refugiados prolongadas en África y trataron de reactivar las iniciativas de integración local, una política tradicionalmente aplicada en el continente africano.

24. Muchas delegaciones acogieron con satisfacción la atención renovada que se estaba prestando a la integración local como solución duradera, así como a la estrategia de promoción de la autosuficiencia del refugiado. Sobre esta última, la mayoría de las delegaciones subrayaron la importancia de la autosuficiencia como prerequisite de cualquiera de las tres soluciones duraderas. Varias delegaciones reconocieron que la aplicación de estrategias de promoción de la autosuficiencia de los refugiados no impedía la repatriación voluntaria. Algunas delegaciones hicieron hincapié en que, por el contrario, unos refugiados autosuficientes estarían mejor preparados para regresar y reinsertarse en sus países de origen, cuando las condiciones lo permitieran. Algunas hicieron también referencia a la importancia de la autosuficiencia para la autoestima de los refugiados, y muchas delegaciones subrayaron los efectos negativos de las estancias prolongadas en los campamentos, entre ellos la agravación de los problemas de dependencia, inseguridad y protección. Se señaló con reiteración que, para el éxito de las estrategias de promoción de la autosuficiencia, era necesario que los refugiados y las comunidades de acogida participasen en la planificación y concepción de los programas, así como tener en cuenta las circunstancias específicas de las mujeres y los niños refugiados. Se manifestó un enérgico apoyo a seguir trabajando sobre las medidas recomendadas por el ACNUR durante las consultas officiosas de diciembre de 2001 con los ministros africanos. Una delegación acogió con especial satisfacción la propuesta de inventario de las mejores prácticas en materia de estrategias de promoción de la autosuficiencia.

25. Muchas delegaciones confirmaron que, en efecto, la integración local era un componente de sus políticas en materia de refugiados, y subrayaron que se trataba de un proceso que suponía la participación tanto de los refugiados como de la comunidad del país de acogida, lo que entrañaba responsabilidades y obligaciones por parte del país de acogida y de los refugiados. Las delegaciones de diversos países de acogida en desarrollo describieron sus propios planteamientos, incluidas las nuevas iniciativas en materia de integración local, que giraban en torno a la reducción de la pobreza, la construcción de infraestructuras y la rehabilitación de las zonas que acogían refugiados. Estos planteamientos integrados beneficiaban tanto a los refugiados como a las comunidades locales -aspecto importante que destacaron muchos- con lo que se reducía la competencia por unos recursos escasos y se fomentaba la coexistencia pacífica entre los refugiados y las comunidades locales. Muchas delegaciones subrayaron la necesidad de un enfoque orientado al desarrollo, de una colaboración estrecha y de la cooperación con los asociados en el desarrollo y en particular con las ONG. Muchos subrayaron también la importancia de que el ACNUR sirviese de catalizador en este sentido. Una delegación señaló que la Convención de 1951 se basaba en la integración local y otra recordó la obligación de los Estados signatarios de velar por que los refugiados pudieran ejercer plenamente los derechos relacionados con su condición a tenor de lo dispuesto en la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967.

26. Dos delegaciones se declararon preocupadas por que la nota no reflejara suficientemente el punto de vista de los países de acogida en desarrollo, en especial de los que hacían frente a situaciones de afluencia masiva o situaciones de refugiados prolongadas. Subrayaron que los parámetros, como la voluntad de los países de acogida de permitir la integración local, el número y perfil de los refugiados y la situación socioeconómica del país de acogida (incluidos los mercados laborales), debían ser estudiados antes de determinar si la integración local era efectivamente la solución que había que buscar. Otra delegación sugirió que la nota podría haber incluido un análisis de las experiencias anteriores con esta solución y las enseñanzas extraídas. Dos delegaciones sugirieron también que la integración local sería inapropiada durante las primeras fases de una situación de refugiados, ya que podría constituir un factor de atracción. Otras delegaciones sugirieron, sin embargo, que entre las condiciones a favor de la integración figuraban la persistencia de las necesidades de protección, la falta de perspectivas de retorno, el nivel de integración socioeconómica ya alcanzado, los lazos con el país de acogida y las aptitudes de los refugiados.

27. La mayoría de las delegaciones observaron que la realización de la integración local y de la autosuficiencia dependerían de un apoyo activo y, sobre todo, sostenido de la comunidad internacional, con un espíritu de solidaridad internacional y de responsabilidades compartida. En general, se expresó un amplio apoyo al contenido de la nota, incluidas las definiciones y la idea de una estrategia global de soluciones duraderas en la que la integración local y la autosuficiencia ocupasen un lugar propio. Una delegación propuso también que el Comité Ejecutivo formulase una conclusión sobre el tema de la integración local.

28. En la clausura de este tema del programa, el Presidente proporcionó un resumen de los principales temas y las recomendaciones para su seguimiento que se desprendían de las deliberaciones.

V. La protección de las mujeres y los niños refugiados

A. Mujeres refugiadas

29. Los debates comprendieron mesa redonda sobre "Making Principles a Reality" (Poner en práctica los principios), que aportó el valioso punto de vista de expertos sobre la colaboración con las mujeres refugiadas, el liderazgo de la mujer y su participación en la gestión y la adopción de decisiones; las cuestiones relativas a la seguridad, la igualdad de acceso a la asistencia humanitaria y los servicios esenciales, así como al registro y la documentación, y la necesidad de aplicar las normas y los procedimientos en materia de refugiados teniendo en cuenta las diferencias entre el hombre y la mujer.

30. El Jefe de la Sección de Políticas de Protección y Asesoramiento Jurídico del Departamento de Protección Internacional presentó la nota de antecedentes sobre las mujeres refugiadas (EC/GC/02/8), y observó que durante todo el proceso de las Consultas Mundiales se había tratado de racionalizar las cuestiones relativas a la protección de las mujeres refugiadas y la igualdad entre los sexos. La nota, redactada conjuntamente por el Departamento de Protección Internacional y la Coordinadora Superior para las Mujeres Refugiadas y la Igualdad entre los Sexos, resumía los problemas fundamentales de las mujeres refugiadas en cinco esferas principales: 1) la seguridad; 2) la igualdad de acceso a la asistencia humanitaria y los servicios esenciales; 3) el registro y la documentación; 4) la aplicación, teniendo en cuenta las diferencias

entre los sexos, de las normas y procedimientos en materia de refugiados; y 5) la trata de mujeres y niñas refugiadas. Anunció que el ACNUR había emitido recientemente dos nuevas directrices sobre la protección internacional centradas en la interpretación de la definición de refugiado que figuraba en el párrafo A.2) del artículo 1 de la Convención de 1951, de especial importancia para la mujer⁷.

31. La Coordinadora Superior para las Mujeres Refugiadas y la Igualdad entre los Sexos añadió que, incluso en caso de desplazamiento, las mujeres refugiadas no eran vulnerables a la violencia de manera innata, sino que las respuestas inadecuadas, que no tenían en cuenta sus necesidades y capacidades específicas, las hacían correr ese riesgo. Por eso, el ACNUR, los Estados y todas las demás partes implicadas debían asegurarse de que unos mecanismos de prevención y respuesta que tuvieran en cuenta las diferencias entre el hombre y la mujer formasen parte integrante de todos los programas de refugiados, y que estos últimos incorporasen de entrada una perspectiva de igualdad entre los sexos. Sería necesaria una estrategia bifronte para salvar la distancia que separaba la elaboración de políticas de su aplicación: un apoyo centrado y coherente, combinado con un enfoque igualitario. Esto requería un planteamiento multisectorial, la mejora de la coordinación entre todos los copartícipes y el fomento de una participación equitativa de las mujeres refugiadas en todos los mecanismos de adopción de decisiones, dirección y representación.

32. La mayoría de las delegaciones subrayaron la imperiosa necesidad de resolver las preocupaciones de las mujeres refugiadas, ya que este grupo representaba a más de la mitad de los beneficiarios de los programas del ACNUR. Muchas delegaciones recordaron que la igualdad entre hombres y mujeres estaba reconocida como derecho fundamental, lo que significaba que la acción a favor de las mujeres refugiadas tenía que basarse en los estándares internacionales aplicables en materia de derechos humanos, en especial la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer. Muchas delegaciones insistieron también en que la protección de las mujeres refugiadas debía ir más allá de la protección jurídica y abarcar las preocupaciones en materia de seguridad de la persona, como la protección frente a la violencia sexual y sexista. En este contexto, diversas delegaciones hicieron referencia a las alegaciones de explotación sexual en los programas en favor de los refugiados de África occidental, e insistieron en una política de tolerancia cero en lo referente a la explotación sexual de mujeres y niñas y la obligación de rendir cuentas del personal humanitario en su conjunto.

33. Varias delegaciones suscribieron la afirmación hecha en la nota de antecedentes del ACNUR, recogida en la mesa redonda y en las observaciones preliminares, de que la protección de las mujeres refugiadas requería un enfoque bifronte: la incorporación de la igualdad entre los sexos y una acción concreta y específica. Muchas delegaciones hicieron especial hincapié en la necesidad de garantizar el acceso de la mujer a la información en pie de igualdad con el hombre, de promover y mejorar su participación activa y de mejorar sus

⁷ Persecución basada en prejuicios sexistas en el contexto del párrafo A.2) del artículo 1 de la Convención de 1951 y/o de su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (HCR/GIP/02/01) (7 de mayo de 2002) y "Pertenencia a determinado grupo social" en el contexto del párrafo A.2) del artículo 1 de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados (HCR/GIP/02/02) (7 de mayo de 2002).

aptitudes y capacidades mediante una formación y una creación de capacidad adecuadas. Varias delegaciones subrayaron también que los hombres tenían que participar en la promoción del ejercicio de los derechos fundamentales por las mujeres refugiadas. Muchas delegaciones estimaron que los cinco compromisos del Alto Comisionado con respecto a las mujeres refugiadas eran muy valiosos, pero afirmaron la necesidad de un seguimiento inmediato y constante de su aplicación. La Coordinadora Superior informó a las delegaciones de que todos los directores habían respondido a la petición del Alto Comisionado en materia de información sobre la aplicación de los compromisos y habían solicitado las reacciones de las oficinas sobre el terreno acerca de esta aplicación. En junio de 2002 se distribuiría un informe, en el contexto de los premios concedidos por el Alto Comisionado a particulares o grupos en reconocimiento de los logros alcanzados en la promoción de los derechos de las mujeres refugiadas y de la igualdad entre los sexos.

34. En cuanto a la cuestión de la interpretación y la aplicación de las normas en materia de refugiados y de los procedimientos de asilo teniendo en cuenta las diferencias entre los sexos, muchas delegaciones subrayaron que debía permitirse a las mujeres presentar sus propias solicitudes y recomendaron que se reconociesen en mayor medida los motivos específicos de cada sexo en la evaluación de las solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado. La mayoría de las delegaciones apoyaron también las recomendaciones relativas al registro y la documentación de las mujeres refugiadas y recordaron que los Estados las habían aprobado en diversas ocasiones en el pasado. Varias delegaciones opinaron que el registro era una esfera a la que no se había prestado suficiente atención y que requeriría un empeño renovado por parte de los Estados y del ACNUR.

35. Con respecto al fenómeno cada vez más frecuente de la trata, muchas delegaciones coincidieron en afirmar que las mujeres y niños víctimas de la trata debían tener acceso a los procedimientos de asilo si deseaban presentar una solicitud, pero algunas advirtieron que el hecho de ser víctima de la trata no era, en sí mismo, motivo suficiente para el reconocimiento de la condición de refugiado. Algunas delegaciones hicieron observar que a las víctimas de la trata, si se consideraba que no estaban comprendidas en el ámbito de la definición de refugiado de la Convención de 1951, se les podía reconocer una condición personal de carácter humanitario. Muchas delegaciones consideraron que podía hacerse más para resolver el problema de la vulnerabilidad especial de las mujeres y niñas refugiadas frente a la trata. En respuesta, el Jefe de la Sección de Políticas de Protección y Asesoramiento Jurídico hizo referencia a las conversaciones entre organismos sobre esta cuestión en el marco de un grupo de trabajo centrado en el contrabando y la trata de personas, y anunció que el ACNUR iba a emitir unas directrices sobre la cuestión. Dos delegaciones subrayaron la necesidad de resituar la cuestión de la trata en el marco más amplio de la seguridad personal y el desarrollo social.

36. En lo concerniente a la igualdad de acceso de las mujeres refugiadas a la asistencia humanitaria y a los servicios esenciales, una delegación observadora informó de que su organización había concluido recientemente un estudio exhaustivo sobre "Women Facing War" (Mujeres frente a la guerra), en el que se recomendaba, entre otras cosas, que las mujeres participasen directamente en la planificación, evaluación y aplicación de los programas de ayuda. Muchas delegaciones subrayaron también la importancia de la participación equitativa de la mujer, para evitar nuevos casos de explotación sexual. Varias delegaciones observaron que debían determinarse las necesidades específicas de las mujeres a quienes se consideraba especialmente vulnerables (mujeres embarazadas, mujeres solteras y niñas cabezas de familia,

hogares polígamos, mujeres discapacitadas) y que sus necesidades en materia de protección debían atender con carácter prioritario.

37. Varias delegaciones mencionaron asimismo la afirmación según la cual la falta de recursos financieros y humanos había constituido una limitación para una mejor aplicación de las políticas y directrices relativas a las mujeres refugiadas. Algunas delegaciones advirtieron que esa limitación no debía considerarse en sí fundamental. Se estimó más bien que las decisiones en materia de financiación, incluidas la reasignación y la reclasificación por orden de prioridad de los fondos, podían contribuir en gran medida a superar esta limitación. A este respecto, varias delegaciones subrayaron también la necesidad de contratar más personal femenino para la protección y los servicios comunitarios sobre el terreno, así como de reforzar la oficina de la Coordinadora Superior, en reconocimiento de que aún quedaba mucho por hacer y de que una acción centrada en las mujeres refugiadas seguía siendo necesaria.

38. En general se reconoció que la cuestión fundamental no era proveerse de nuevas políticas y directrices, sino más bien la de redoblar esfuerzos para lograr su plena aplicación. Varias delegaciones hicieron hincapié en la urgencia de adoptar un enfoque más reflexivo, sistemático y estructurado de la aplicación, y de otorgar a las mujeres refugiadas (así como a los niños) un papel mucho más central en la planificación y ejecución de los programas. Varios Estados instaron al ACNUR a que estableciera un plan de operaciones para incorporar las cuestiones relativas a la mujer, incluidos unos elementos de referencia, un seguimiento y un calendario. Sin embargo, muchas delegaciones reconocieron que los Estados eran principalmente responsables, en el marco global de la protección, de atender mejor las necesidades de protección de las mujeres refugiadas. Otros subrayaron la importancia de una colaboración más estrecha entre el ACNUR y otros partícipes clave, entre ellos el UNIFEM, el UNICEF y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos. Varias delegaciones insistieron especialmente en la necesidad de que la alta dirección del ACNUR desempeñase un papel de primer plano para velar por la plena aplicación de las políticas y rendir cuentas al respecto. Alentaron también al ACNUR a proceder a un examen y, de ser necesario, a un seguimiento de la reciente evaluación de la aplicación de la política del ACNUR concerniente a las mujeres refugiadas, así como de las directrices sobre su protección⁸. Muchas delegaciones hicieron votos por que las preocupaciones de las mujeres refugiadas se reflejasen e integrasen mejor en el conjunto del Programa de Actividades de Protección.

B. Niños refugiados

39. Como parte de los debates se celebró una mesa redonda sobre los niños refugiados, en relación con el tema "Making Principles a Reality" (Poner en práctica los principios), con representantes del UNICEF y la Alianza Internacional para el Apoyo a la Niñez, el responsable de una reciente evaluación independiente de las actividades del ACNUR en favor de los niños

⁸ UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation, Women's Commission for Refugee Women and Children (mayo de 2002).

refugiados⁹, y un joven refugiado. Los participantes hicieron hincapié en que las medidas para atender las necesidades de protección de los niños estaban necesariamente relacionadas entre sí y debían ser plena y sistemáticamente integradas en las iniciativas de programación desde el principio de cualquier emergencia. Observaron que había que prestar una atención especial a las cuestiones de protección social y velar por la participación activa de los niños en todas las fases de la elaboración de la estrategia de protección y de la concepción de los programas. Un participante en la mesa redonda describió la "asociación" con miras a proteger a los niños refugiados como un "reparto de responsabilidades", lo que incluía el apoyo a la capacidad inherente de la comunidad de refugiados para protegerse a sí misma.

40. El Director Adjunto del Departamento de Protección Internacional presentó la nota de antecedentes sobre los niños refugiados (EC/GC/02/9), preparada conjuntamente por el Departamento de Protección Internacional y la Coordinadora Superior para los Niños Refugiados. Observó que, a pesar de la creación de un marco jurídico y político básico para la protección de los niños refugiados, seguía habiendo carencias en lo concerniente a su plena aplicación. Así lo confirmaba la reciente evaluación independiente. Entre los ejemplos lamentables de esta laguna, se mencionaba la situación en África occidental. El objetivo del documento de antecedentes era poner de relieve las seis cuestiones primordiales concernientes a los niños refugiados en la actualidad: 1) la separación de la familia; 2) la explotación, el abuso y la violencia sexuales; 3) el reclutamiento militar; 4) la educación; 5) las medidas privativas de libertad; y 6) el registro y la documentación.

41. La Coordinadora Superior para los Niños Refugiados centró su intervención en los progresos que habían realizado el ACNUR y sus asociados desde la presentación del informe anterior dos años antes ante el Comité Permanente¹⁰. Entre las esferas en que se habían realizado progresos figuraban la mejora de los datos estadísticos sobre los niños/adolescentes refugiados; la intensificación de los esfuerzos interinstitucionales encaminados a resolver las preocupaciones de los niños separados de sus familias, sobre todo mediante el Programa para los niños separados de sus familias en Europa; la aplicación de actividades de prevención y respuesta multisectoriales en materia de explotación, abusos y violencia sexuales; el fortalecimiento de los alegatos en contra del uso de niños soldados en todas las circunstancias; y la ampliación de las medidas de formación y creación de capacidad en el marco de la iniciativa Acción en favor de los derechos del niño, que constituía también una actividad interinstitucional.

42. Algunas delegaciones elogiaron al ACNUR por haber iniciado la evaluación independiente sobre los niños refugiados. Muchas de ellas coincidieron con las conclusiones de la evaluación que indicaban la disponibilidad de normas y directrices adecuadas, aunque una aplicación insuficiente y la falta de rendición de cuentas habían reducido su eficacia. Varias delegaciones instaron al ACNUR a realizar oportunamente un seguimiento de las recomendaciones de la evaluación y a establecer un plan de aplicación, incluidas medidas específicas, plazos y una indicación clara de los recursos humanos y financieros necesarios.

⁹ An Independent Evaluation of the Impact of UNHCR's Activities in meeting the Rights and Protection Needs of Refugee Children, EPAU/2002/02 (mayo de 2002).

¹⁰ EC/50/SC/CRP.7, de 7 de febrero de 2000.

43. Muchas delegaciones apoyaron el planteamiento basado en los derechos que adoptaba el ACNUR respecto de la protección de los niños refugiados. Además, el acuerdo era general con respecto a la opinión de que la idea de protección no sólo abarcaba los aspectos jurídicos sino que también incluía los aspectos sociales y físicos. Asimismo, muchas delegaciones estimaron que la participación activa de los niños refugiados, sobre todo los adolescentes, en la elaboración de los programas tenía una importancia decisiva. Esto concordaba con el testimonio del joven refugiado, que participó tanto en la mesa redonda como en el debate general. Varias delegaciones recomendaron que las cuestiones relativas a los niños refugiados se recogiesen en todos los capítulos pertinentes del Programa de Actividades de Protección, además del capítulo más específico de las mujeres y los niños refugiados.

44. Diversas delegaciones acogieron con satisfacción la entrada en vigor de los dos Protocolos Facultativos de la Convención sobre los Derechos del Niño: el relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía y el relativo a la participación de niños en los conflictos armados. Varias otras delegaciones señalaron la protección que otros instrumentos de derechos humanos y el derecho humanitario prestaban a los niños refugiados. Hubo un acuerdo general en que los niños refugiados no acompañados y separados de sus familias eran especialmente vulnerables a la explotación y los abusos sexuales, así como a las medidas privativas de libertad, el trabajo infantil, el reclutamiento militar y la denegación de acceso a la educación y la asistencia básica. Muchas delegaciones convinieron asimismo en que los niños no acompañados y separados de sus familias debían ser consultados y en que sus opiniones debían tenerse en cuenta cuando se adoptasen decisiones que les afectaran. Algunas delegaciones, sin embargo, expresaron su preocupación con respecto a la recomendación del ACNUR acerca de los niños cuyas solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado se hubieran rechazado¹¹. Adujeron que, en la práctica, esa política no siempre sería viable y que convendría considerar que el país de origen debería ser el responsable principal de prestar asistencia. Una delegación hizo también referencia a la tendencia cada vez mayor de las familias a enviar a sus hijos al extranjero para crear un "punto de apoyo" para la migración, y observó que convenía prever las medidas necesarias para desalentar esas prácticas. Algunas delegaciones afirmaron que, en ciertos casos, la reagrupación familiar podía no redundar en el interés superior del niño, entre otros en los casos en que el niño había sido víctima de violencia sexual dentro de la familia o en el de los niños soldados, en los que la reagrupación a veces no había resultado ser duradera.

45. Las delegaciones condenaron unánimemente la supuesta explotación sexual de los niños refugiados en África occidental e instaron al ACNUR a resolver la cuestión pronta y eficazmente, a fin de luchar contra la impunidad y evitar la repetición en otros lugares. Varias delegaciones acogieron con satisfacción las medidas globales ya adoptadas por el ACNUR, así como la valiosa labor de la Inter-Agency Task Force on Protection from Sexual Abuse and

¹¹ Véase el documento EC/GC/02/9, párr. 9, "Rejected child asylum-seekers should only be returned after final determination that they are not in need of international protection, and subject to the identification of an appropriate family member or caregiver in the country of origin, willing to receive and care for the child". (Los niños solicitantes de asilo cuya petición haya sido rechazada deberían ser retornados sólo después de una resolución definitiva en el sentido de que no necesitan protección internacional, y siempre que se halle en el país de origen a un pariente o guardador idóneo que esté dispuesto a acoger al niño y a encargarse de su guarda.)

Exploitation in Humanitarian Crises. La Directora del Departamento de Protección Internacional subrayó que la alta dirección del ACNUR se tomaba muy en serio esta cuestión y que el Alto Comisionado había comunicado a todo el personal la firme posición adoptada a este respecto. La Directora describió las medidas ya adoptadas sobre el terreno, pero también señaló que los sistemas jurídicos de ciertos países no preveían efectivamente una prevención y respuesta adecuadas. Muchas delegaciones señalaron el papel que podían desempeñar las comunidades de refugiados en la protección de los niños refugiados y la importancia de informar a los refugiados de sus derechos a la protección y a la asistencia. Además, algunas delegaciones hicieron referencia a las especiales relaciones de poder subyacentes que podían constituir un terreno fértil para la explotación y el abuso y que requerirían un examen más exhaustivo, a fin de determinar los posibles riesgos de explotación.

46. Las delegaciones reconocieron en general el importante papel de la educación como instrumento de protección, especialmente en las fases tempranas de cualquier situación de emergencia, ya que podía devolver la sensación de normalidad a los niños refugiados. Algunas delegaciones señalaron que era necesario prestar una atención especial a las necesidades específicas de las adolescentes y las niñas refugiadas, en particular el acceso a la enseñanza secundaria y no escolar. Además, se reconoció ampliamente que el acceso a la educación era un factor decisivo para lograr cualquier solución duradera, ya que facilitaría la reinserción en el país de origen o la integración en el país de acogida o el país de reasentamiento. Varias delegaciones instaron al UNICEF a que desempeñara un papel más activo en el establecimiento de programas de educación para niños refugiados o en la contribución a ellos.

47. En cuanto al problema del reclutamiento militar, las delegaciones se mostraron partidarias de un enfoque holístico, incluso con respecto a las cuestiones conexas de la desmovilización, la reinserción y la educación. Una delegación subrayó que también debían tenerse en cuenta las necesidades y experiencias específicas de las niñas (como niñas soldado y acompañantes en los campamentos). Una delegación observadora subrayó los efectos negativos de las medidas privativas de libertad en la salud física y mental de los niños y adolescentes. Se reconoció de una manera general la importancia de un pronto registro y documentación. Una delegación subrayó que era especialmente importante expedir documentos a las niñas refugiadas, ya que éstas eran víctimas de una doble discriminación a este respecto: por ser mujeres y por ser niñas/adolescentes. Otra delegación pidió un aumento de la presencia del personal de protección del ACNUR sobre el terreno, así como la adopción de un sistema de registro normalizado.

48. Hubo un amplio acuerdo sobre una serie de cuestiones, entre otras la necesidad de una aplicación efectiva de las directrices sobre los niños refugiados y la incorporación de las cuestiones relativas a la protección de los niños en todas las actividades de programación y en las secciones pertinentes del Programa de Actividades de Protección. Al mismo tiempo, se exhortó vivamente a que se concediera a los niños y adolescentes refugiados la oportunidad de decir cuáles eran las prioridades en materia de protección y de participar en la puesta a punto de los programas adecuados. Como complemento del marco jurídico existente, se instó a los Estados que aún no lo hubieran hecho a que se adhiriesen a la Convención sobre los Derechos del Niño y sus dos Protocolos Facultativos. Se hicieron reiterados llamamientos al ACNUR para que cooperase más estrechamente y "compartiera responsabilidades" más eficazmente con el UNICEF. Una delegación sugirió que se actualizara el protocolo de intenciones concertado por ambas organizaciones. Varias delegaciones declararon que la trata de niños era una preocupación muy importante que requería un seguimiento.

49. Al final del debate celebrado en relación con este tema del programa, el Presidente hizo verbalmente una breve recapitulación de las cuestiones clave y de los puntos de acuerdo que se desprendían del debate sobre las mujeres y los niños refugiados. Recordó que se distribuiría un resumen escrito después de la reunión.

VI. Clausura de la reunión

50. En vista de que se trataba de la última reunión oficial del proceso de las Consultas Mundiales, muchas delegaciones expresaron su reconocimiento al ACNUR, y en especial a la Directora del Programa de Protección Internacional, por la iniciativa del ACNUR de iniciar este proceso y de llevarlo a buen término. Muchas delegaciones coincidieron en que el proceso de las Consultas Mundiales había contribuido realmente al fortalecimiento del diálogo sobre la protección de los refugiados y a la revitalización del régimen internacional de protección de los refugiados. Muchas delegaciones se comprometieron a trabajar con el ACNUR y otros asociados en el Programa de Actividades de Protección.

51. Al clausurar la reunión, el Presidente dio las gracias a las delegaciones por su activa participación y útiles contribuciones. Agradeció especialmente el espíritu de consenso que había prevalecido durante los debates y había contribuido al éxito del proceso de las Consultas Mundiales.
