

Nota adicional de orientación para apoyar el proceso de compromisos de los Estados

Introducción

La reunión a nivel ministerial del 7 y 8 de diciembre de 2011 se está preparando en parte como una conferencia de compromisos. Se prevé que los Estados utilicen esta reunión para asumir compromisos específicos y con miras a futuro para realizar actividades que mejoren de manera concreta la protección y la asistencia a los refugiados y a las personas apátridas. El año pasado se difundió una *Nota de orientación para apoyar el proceso de compromisos de los Estados* (ACNUR, octubre de 2010) y está disponible en árabe, inglés, francés, ruso y español en el sitio *web* del ACNUR en: <http://www.unhcr.org/4d1c95859.html>. La versión en español está disponible también en:

<http://www.acnur.org/t3/fileadmin/scripts/doc.php?file=t3/fileadmin/Documentos/BDL/2011/8153>.

Esta Nota adicional se ha preparado con el fin de responder a la solicitud de los Estados de tener más orientación sobre el proceso para asumir estos compromisos voluntarios. Tiene plenamente en cuenta que el entorno para ayudar y proteger a los refugiados y abordar la apatridia diferirá entre regiones y entre los Estados. Por lo tanto, la presente Nota se ha preparado como una lista general de las áreas en las que los Estados, en dado caso, pueden considerar el asumir compromisos, dependiendo de sus especificidades nacionales y regionales. Esta Nota no pretende ser exhaustiva de las áreas en las que se podrían asumir compromisos, ni supone que todos los compromisos serán nacionales; ya que igualmente se pueden asumir compromisos en el ámbito regional.

El ACNUR está dispuesto a apoyar el proceso de elaboración de compromisos, en el que además podrían participar la sociedad civil, los refugiados y las personas apátridas. Si los Estados desean compartir sus compromisos con el ACNUR antes de la reunión, pueden hacerlo a la Secretaría de la reunión (hqst00@unhcr.org). Compartir los compromisos de antemano tiene la ventaja de que permite su amplia distribución en la reunión o de cualquier otra manera que desee el Estado. Se prevé que se podría compilar un documento que contenga todos los compromisos y se difunda después de la reunión.

Posibles áreas en las cuales se podrían asumir compromisos

Convenciones de Refugiados y de Apatridia

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos relativos a la adhesión y el retiro de reservas. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Ratificar o adherirse a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961, y/o
- Retirar las reservas a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, así como la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954 y la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961.

Determinación de la condición de refugiado

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos en áreas que mejoren la implementación de sus procedimientos de determinación de la condición de refugiado y garanticen la eficacia y la coherencia con altos estándares. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Las sensibilidades de edad, género y diversidad en el sistema de asilo;
- Las barreras del idioma durante las audiencias y entrevistas;
- Salvaguardas procesales para los solicitantes de asilo, incluyendo recursos efectivos;
- Capacidad del gobierno y experiencia en la determinación de la condición de refugiado;
- Derogación de la legislación que permite apelaciones de asilo sin efectos suspensivos, y/o
- Asumir mayor responsabilidad en la determinación de la condición de refugiado.

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos para introducir o enmendar la legislación, según sea necesario, o emitir orientaciones de políticas a las personas encargadas de la toma de decisiones sobre el asilo para ayudar en la interpretación de la definición de refugiado. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Asegurar la interpretación plena y total de la definición de refugiado de la Convención de 1951 a la luz de los acontecimientos internacionales y regionales pertinentes, y/o
- Aclarar que las formas de persecución relacionadas con el género son motivos para el reconocimiento de la condición de refugiado.

Los Estados también pueden considerar el asumir compromisos para que los motivos de exclusión de la protección del refugiado sean presentados, interpretados y aplicados de manera coherente con la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967.

La recepción y los derechos de los solicitantes de asilo y los refugiados

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos para garantizar que todas las personas que buscan protección internacional puedan tener acceso a su territorio. Las promesas podrían reafirmar su compromiso con el principio de no devolución, reconocido internacionalmente. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Sistemas de entrada que les permitieran a los solicitantes de asilo y otros grupos con necesidades específicas ser identificados y que se les conceda acceso a su territorio;
- Capacitación para los funcionarios de fronteras;
- Cooperación y coordinación entre todas las partes interesadas pertinentes para garantizar el rápido desembarque, en un lugar seguro, de los solicitantes de asilo y refugiados rescatados en el mar;
- En situaciones de afluencia en gran escala, la admisión de los solicitantes de asilo al menos de forma temporal y la prestación de protección de acuerdo con los principios fundamentales, y/o
- Derogación de leyes que permiten el enjuiciamiento o la penalización de los refugiados y solicitantes de asilo que entran al país ilegalmente o con documentos fraudulentos o falsos, pero que tienen buenas razones para hacerlo.

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos que aborden el problema de la documentación individual para todos los solicitantes de asilo y los refugiados, incluyendo las mujeres y las niñas. Cuando proceda, los compromisos podrían proveer más específicamente que esa documentación:

- Proteja contra la devolución, y/o
- Le permita a los solicitantes de asilo y refugiados tener acceso a servicios básicos y disfrutar de sus derechos económicos, sociales y culturales.

Cuando sea factible, los Estados podrían considerar el asumir compromisos que faciliten la libre circulación de los refugiados y de las personas apátridas, incluso para viajar al extranjero, aunque la cuestión de los documentos de viaje legibles por máquinas deben cumplir con las normas del Documento 9303 de la Organización de la Aviación Civil Internacional (OACI).

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos con actividades que contribuyan a abrir oportunidades educativas más amplias para los niños, jóvenes y adultos refugiados, tanto hombres como mujeres. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- La eliminación de costos de la educación para los niños refugiados;

- El reconocimiento de certificados escolares de los refugiados, y/o
- Programas de alfabetización y oportunidades de educación de adultos para los refugiados.

En la medida de lo posible, los Estados podrían considerar el asumir compromisos para mejorar el acceso de mujeres y hombres refugiados al mercado laboral. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Plazos que obstaculicen a los solicitantes de asilo el trabajar;
- Reconocimiento de títulos profesionales y diplomas técnicos de los refugiados, y/o
- Apoyo y facilidades de acceso al empleo legal para las víctimas de sexo para sobrevivir.

Trato de los solicitantes de asilo y refugiados

Los Estados podrían asumir compromisos en actividades que mejoren la medida en que las mujeres y niñas solicitantes de asilo, refugiadas y apátridas disfruten de protección y asistencia en igualdad de condiciones que los hombres y los niños, y puedan participar igualmente en la toma de decisiones que les afectan. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Acceso a oportunidades de medios de vida sostenibles y mayor autosuficiencia económica;
- Vías legales para enjuiciar a los autores de la violencia, el abuso sexual y la violación;
- Servicios para apoyar a las víctimas de violencia, acoso, violación y abuso sexual, y/o
- Capacitación en temas específicos de género para los proveedores de servicios, según sea necesario.

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos en políticas gubernamentales y prácticas que rigen el trato de toda la infancia, tanto niños como niñas, en particular los niños no acompañados y separados, para asegurarse de que se les identifique efectivamente y se les respeten sus necesidades de protección. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- El registro de nacimiento de todos los hijos de los refugiados, solicitantes de asilo y personas apátridas, y/o
- El acceso no discriminatorio a servicios nacionales de protección infantil para todos los niños refugiados y solicitantes de asilo, tanto niños como niñas, en condiciones de igualdad con los nacionales.

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos en tener en cuenta las medidas que mejoren el abordaje de las necesidades específicas de protección y las

vulnerabilidades de los solicitantes de asilo, refugiados y personas apátridas con discapacidades. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Prohibir todas las formas de discriminación sobre la base de la discapacidad;
- Tomar medidas para proteger contra la discriminación a todos los refugiados, solicitantes de asilo y personas apátridas con discapacidad, y/o
- Prestar apoyo, servicios y facilidades para los solicitantes de asilo, refugiados y personas apátridas con discapacidad.

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos en la lucha de todas las formas de racismo, discriminación e intolerancia y en la protección de los grupos más vulnerables, incluidos los solicitantes de asilo, los refugiados y las personas apátridas. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Legislar para prohibir la discriminación ilegal;
- Capacitar a los funcionarios encargados en la aplicación de la ley, abogados y jueces;
- Implementar la Declaración y el Programa de Acción de Durban, en especial los siete párrafos¹ que hacen referencia específica a las personas desplazadas por la fuerza y las personas apátridas;
- Condenar la discriminación y la intolerancia y promover el respeto y el entendimiento mediante declaraciones públicas de los dirigentes políticos, y/o
- Brindar acceso a las víctimas a mecanismos de denuncia eficaces y recursos legales, incluyendo asesoramiento jurídico y apoyo psicosocial.

Los Estados que aplican la detención a los solicitantes de asilo y refugiados podrían considerar compromisos para reducir la dependencia de esta práctica y mejorar las condiciones de detención. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Poner fin a la detención de niños refugiados y solicitantes de asilo;
- Poner fin a los regímenes de detención automática para los refugiados y solicitantes de asilo;
- Reducir su dependencia en la detención de solicitantes de asilo;
- Establecer plazos legislativos en los períodos admisibles en detención;
- Mejorar las condiciones de detención para que cumplan con las normas pertinentes y las normas de trato establecidas en los instrumentos internacionales de derechos humanos;
- Establecer garantías procesales en relación con la detención, incluyendo que toda detención se lleve a cabo de conformidad con la ley;

¹ Párrafos en el Programa de Acción: 34-36, 78 (d), 138, 144 (e) y 185 en relación con los Párrafos 16, 28, 52-55, 65, 89 y 111 de la Declaración.

- Establecer o designar un cuerpo independiente de monitoreo de las detenciones, y/o
- Explorar, poner a prueba o implementar alternativas a la detención de solicitantes de asilo y refugiados, incluyendo sistemas de fianza, requisitos de presentación o supervisión de la comunidad.

Situaciones de refugiados en zonas urbanas

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos en actividades que condujeran a una mejor asistencia para los refugiados en zonas urbanas. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Trabajar con el ACNUR y sus socios para alcanzar los objetivos de la *Política del ACNUR sobre la protección y las soluciones de los refugiados en zonas urbanas*;
- Fortalecer las asociaciones entre las entidades internacionales y no gubernamentales pertinentes, así como grupos comunitarios, para mejorar la protección y el acceso a los servicios disponibles, y/o
- Tomar en cuenta a los refugiados en zonas urbanas en las estrategias de planificación urbana y de la reducción de la pobreza y de los desastres.

Soluciones duraderas

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos en apoyar los esfuerzos por integrar la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento, siempre que sea posible, en un enfoque integral para encontrar soluciones duraderas. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

Repatriación voluntaria

- Eliminar los obstáculos al retorno de los refugiados y crear condiciones propicias para la repatriación voluntaria;
- Apoyar la reintegración sostenible para los retornados, por ejemplo, mediante el acceso a empleo, educación y servicios sociales;
- Apoyar la recuperación socio-económica y la consolidación de la paz en las comunidades y los países que reciben a los retornados, y/o
- Incluir a las mujeres y las niñas retornadas en todas las conversaciones y negociaciones de paz y en los esfuerzos de reintegración mediante la promoción de un Plan Nacional de Acción, de conformidad con la Resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre la mujer, la paz y la seguridad.

Integración local

- Apoyar la integración jurídica, social y económica de los refugiados en su comunidad y en el país de acogida, por ejemplo, a través del el acceso a tierras

agrícolas, oportunidades de empleo y/o estatuto de residencia duradero a largo plazo.

Reasentamiento

- Presentar un plan de reasentamiento regular con una cuota anual o plurianual;
- Aumentar la cuota anual de reasentamiento;
- Mejorar la capacidad del Estado para responder a las necesidades urgentes de reasentamiento, incluyendo necesidades médicas y para acelerar la tramitación de estos casos;
- Fortalecimiento institucional de los países de reasentamiento emergentes, incluso a través de programas de hermanamiento o tutoría, y/o
- Facilitar la integración de los refugiados reasentados, en áreas como la salud y servicios sociales, educación, empleo y actitudes de la comunidad.

Migración legal

- Explorar soluciones adicionales para los refugiados, incluidas las oportunidades de migración legal, cuando sea adecuado.

Situaciones de refugiados prolongadas

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos para ayudar a resolver situaciones de refugiados prolongadas. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Las causas de una o más situaciones de refugiados prolongadas, mediante la colaboración y la acción integral, multilateral y multisectorial;
- Una determinada situación de refugiados prolongada al participar con el ACNUR, los Estados y otros socios en el establecimiento de enfoques integrales de las soluciones, incluso mediante el uso estratégico del reasentamiento, y/o
- El apoyo a las comunidades que acogen a refugiados mediante la utilización de procesos de desarrollo como el Plan estratégico para la reducción de la pobreza nacional (PRSP, por sus siglas en inglés), el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (MANUD) y otros mecanismos.

Movimientos mixtos

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos para responder a las necesidades de las diferentes categorías de personas involucradas en movimientos mixtos, como solicitantes de asilo, refugiados, víctimas de la trata de personas, niños no acompañados y separados y migrantes en situación irregular. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Mecanismos de remisión para identificar, obtener información de estas diferentes categorías de personas y proporcionarles información;

- Procesos y procedimientos diferenciados para satisfacer las necesidades de estas diferentes categorías de personas y ofrecer soluciones duraderas a quienes tengan necesidades de protección internacional;
- Prevención y lucha de la trata de personas, incluso mediante apoyo y protección a las víctimas y, de ser necesaria, la concesión de la protección de refugiado;
- Reconocer las necesidades de protección internacional de las víctimas de trata de personas, incluidas las que surgen como resultado de su experiencia en la trata, y/o
- Acuerdos de cooperación para asegurar que las operaciones de salvamento en el mar que involucran solicitantes de asilo y refugiados sean consistentes con el derecho internacional pertinente y que las personas puedan ser desembarcadas con seguridad y rapidez, con acceso a procedimientos adecuados y soluciones.

Cooperación internacional

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos que reafirmen su compromiso con la cooperación internacional para compartir la carga y las responsabilidades. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Trabajar junto con el ACNUR, los Estados interesados y otras partes interesadas pertinentes para desarrollar un marco común para la cooperación internacional con el fin de compartir la carga y las responsabilidades, y/o
- Desarrollar acuerdos de cooperación con otros Estados interesados para abordar situaciones particulares de desplazamiento de manera integral y de colaboración, a fin de ampliar el espacio de protección.

Apatridia

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos para ayudar a identificar la apatridia en sus territorios y mejorar el mapeo de este problema en todo el mundo. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Compilar información sobre el número de personas apátridas dentro del país, a través de encuestas, censos de población y otros medios adecuados, y/o
- Introducir un procedimiento de determinación formal de las personas apátridas, pero simplificado, que les conceda un estatuto reconocido.

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos para ayudar a prevenir la apatridia, incluso con la revisión de leyes de nacionalidad y procedimientos relativos a la adquisición de la nacionalidad. Cuando sea pertinente, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Incluir salvaguardas en leyes de nacionalidad contra la apatridia de los niños, como el reconocimiento de la ciudadanía al nacer a quienes de lo contrario serían apátridas, ya sea quienes nacen en el territorio de un Estado o son hijos de nacionales en el extranjero;

- Revisar las leyes de nacionalidad para garantizar que los Estados conceden la ciudadanía a los expósitos en su territorio;
- Cerrar las lagunas en las leyes de nacionalidad que permiten la apatridia tras la renuncia, pérdida o privación de la nacionalidad;
- Garantizar la igualdad de género en las leyes de nacionalidad y enmendar las disposiciones discriminatorias que causan la apatridia de las mujeres y sus hijos;
- Aplicar retroactivamente la reforma de las leyes de nacionalidad para abordar los casos de apatridia originada por instancias anteriores de discriminación de género;
- Simplificar los procedimientos administrativos y reducir las tasas correspondientes a fin de facilitar que los apátridas elegibles adquieran la nacionalidad, y/o
- Mejorar el acceso a los registros de nacimiento y otros documentos de identidad.

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos para reducir la apatridia en su territorio. Cuando proceda, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Conceder la ciudadanía a un grupo determinado de personas apátridas;
- Resolver una determinada situación de apatridia prolongada, y/o
- Adoptar una estrategia integral o un plan de acción para la reducción y prevención de la apatridia y sus causas.

Los Estados podrían considerar los compromisos desarrollados para mejorar la protección de las personas apátridas, tales como el otorgamiento de normas de trato acordes con la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas de 1954, incluida la provisión de documentos de identidad y de viaje.

Necesidades de protección fuera del ámbito de los instrumentos internacionales de la protección de refugiado

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos para garantizar y mejorar la protección de las personas que pueden estar fuera del ámbito de los existentes instrumentos de protección de refugiado, incluso revisando la legislación nacional. Cuando sea del caso, los compromisos podrían abordar concretamente:

- Legislar o desarrollar orientación política para las personas encargadas en la toma de decisiones sobre el asilo en la concesión de formas complementarias de protección;
- Aumentar los derechos de las personas a las que se les conceden formas complementarias de protección y sus familiares y llevarlos al nivel de derechos vinculados a la condición de refugiado en virtud de la Convención de 1951, y/o
- Proporcionar oportunidades de migración legal para las personas que pueden verse obligadas a abandonar sus países de origen debido a la degradación ambiental de proceso lento y los efectos del cambio climático, como la elevación del nivel del mar o la desertificación.

Los Estados podrían considerar el asumir compromisos para facilitar el desarrollo del régimen de protección internacional, a la luz de las tendencias contemporáneas del desplazamiento. Cuando proceda, los compromisos más específicamente podrían abordar el trabajo con el ACNUR, otros Estados interesados y las partes interesadas pertinentes para:

- Identificar las situaciones que pueden estar fuera del ámbito de los instrumentos existentes de la protección de refugiado;
- Desarrollar el régimen de protección internacional de manera que ofrezca respuestas apropiadas y conformes a estas situaciones, basándose en las normas existentes y las buenas prácticas de los Estados, y/o
- Desarrollar un marco de orientación para escenarios de protección temporal o interina, identificar las circunstancias en que se activaría la protección, el trato que se facilitaría y cómo llegaría a su fin.

26 de mayo de 2011