

# AGENDA PARA LA PROTECCIÓN

Enero, 2004

Este documento en principio fue publicado con la cuota A/AC.96/965/Add.1 de 26 de junio de 2002 con el título "Programa de Protección". Fue aprobado por el Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado, en su 53° período de sesiones

## I. INTRODUCCIÓN

En respuesta a los numerosos retos que plantea la protección de los refugiados tanto a los Estados como a la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), y en ocasión del cincuentenario de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados, el ACNUR inició en diciembre de 2000 las *Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional*. El propósito era fomentar la reflexión y acción para revitalizar el marco de la Convención de 1951 y permitir que los Estados estén en una mejor posición para hacer frente a los retos con ánimo de diálogo y cooperación<sup>1</sup>.

El Programa de Protección es el producto de ese proceso de consulta. Refleja una amplia gama de preocupaciones y recomendaciones de los Estados, organizaciones intergubernamentales, organizaciones no gubernamentales (ONG) y los propios refugiados. El Programa hace hincapié en actividades sugeridas que fortalecerían la protección internacional de los solicitantes de asilo y refugiados, y mejoraría la aplicación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Esas actividades dimanaban de la Declaración, adoptada por unanimidad por los Estados Partes en la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 en la Reunión Ministerial de Estados Partes, organizada conjuntamente por Suiza y el ACNUR

---

<sup>1</sup> Puede obtenerse información sobre las *Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional* en la página sobre las *Consultas Mundiales* del sitio del ACNUR en la Web, [www.acnur.org](http://www.acnur.org) (en inglés [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).)

los días 12 y 13 de diciembre de 2001, en conmemoración del cincuentenario de la Convención<sup>2</sup>. Esta Declaración reconoce la importancia que sigue teniendo la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, reafirma el compromiso político de salvaguardar los valores y principios incorporados en esos instrumentos, e insta a todos los Estados a estudiar las maneras de fortalecer su aplicación. También reafirma la necesidad de una cooperación más estrecha entre los Estados Partes y el ACNUR para facilitar el deber del ACNUR de supervisar la aplicación de esos instrumentos<sup>3</sup>. La Declaración se basa en la idea de una cooperación internacional más dinámica dentro de un marco convenido de principios básicos.

La Declaración hace las veces de marco del Programa de Protección, que a su vez procura orientar la labor del ACNUR, junto con los Estados, las ONG y otros asociados para la protección, encaminada a conseguir los objetivos de protección en los años venideros<sup>4</sup>.

## II. DECLARACIÓN DE LOS ESTADOS PARTES

La Declaración de los Estados Partes enuncia una serie de entendimientos importantes sobre la importancia de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967 en el marco internacional más amplio de la protección de los refugiados. En el contexto del Programa de Protección, la Declaración sirve de marco para sus metas, objetivos y para las actividades que tienen por fin alcanzarlos. Forma parte integrante del Programa. La numeración de los párrafos que siguen corresponde a la del texto original aprobado.

### Preámbulo

Nosotros, representantes de los Estados Partes de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y/o su Protocolo de 1967, congregados en la primera reunión de Estados Partes celebrada en Ginebra el 12 y 13 de diciembre de 2001 por invitación del gobierno de Suiza y el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR),

1. Conscientes del hecho que el año 2001 constituye el quincuagésimo aniversario de la Convención de Ginebra de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados,

2. Reconociendo la continua importancia de la Convención de 1951 -como el principal instrumento para la protección de los refugiados, la cual, enmendada por su Protocolo de 1967, establece los derechos, incluyendo los derechos humanos, y las normas mínimas de tratamiento que se aplican a las personas bajo su ámbito de aplicación,

3. Reconociendo la importancia de otros instrumentos de derechos humanos e instrumentos regionales de protección de los refugiados, incluyendo la Convención de 1969 de la Organización de la

---

<sup>2</sup> Véase el informe de la *Reunión Ministerial de los Estados Partes en la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, HCR/MMSP/2001/10, que figura en la página sobre las *Consultas Mundiales* del sitio del ACNUR en la Web, [www.acnur.org](http://www.acnur.org) (en inglés [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).)

<sup>3</sup> Véase la *Declaración de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados*, HCR/MMSP/2001/09, que figura en la página sobre las *Consultas Mundiales* del sitio del ACNUR en la Web, [www.acnur.org](http://www.acnur.org) (en inglés [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).)

<sup>4</sup> El Programa de Protección es el resultado de un proceso que ha generado considerable apoyo general debido a las medidas que en él se prevén. Constituye una declaración de metas y objetivos y un inventario de medidas orientadas a fortalecer la protección internacional de los refugiados. La progresiva aplicación de este marco requerirá en algunos casos consultas adicionales, y estará sujeta a la disponibilidad de recursos y al empeño que demuestren todos los interesados.

Unidad Africana (OUA) sobre los Aspectos Específicos del Problema de los Refugiados en África y la Declaración de Cartagena de 1984, y reconociendo además la importancia del sistema común de asilo europeo desarrollado a partir de las Conclusiones del Consejo Europeo de 1999 en Tampere, tal como el Programa de Acción de la Conferencia Regional sobre los problemas de los refugiados, las personas desplazadas, otros emigrantes involuntarios y los repatriados en los países de la Comunidad de los Estados Independientes y estados vecinos afectados de 1996,

4. Aceptando la continua relevancia y adaptabilidad de este régimen internacional de derechos y principios, centrado en el principio de no-devolución (*non-refoulement*) cuya aplicabilidad se inserta en el derecho consuetudinario internacional,

5. Encomiando el papel positivo y constructivo desempeñado por los países de asilo de los refugiados y reconociendo al mismo tiempo la pesada carga que soportan algunos de ellos, sobre todo los países en desarrollo y los países con economías en transición, así como la prolongada índole de muchas situaciones de refugiados y la ausencia de soluciones prontas y seguras,

6. Tomando nota de las complejas características del cambiante entorno en que debe brindarse protección a los refugiados, incluyendo la naturaleza de los conflictos armados, las continuas violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario internacional, los actuales patrones del desplazamiento, los flujos mixtos de poblaciones, los altos costos de albergar un gran número de refugiados y solicitantes de asilo y de mantener los sistemas de asilo, el crecimiento del tráfico y contrabando de personas conexos, las dificultades para evitar el abuso de los sistemas de asilo y para excluir y repatriar a aquellos que no tienen derecho o no requieren protección internacional, así como la falta de resolución de situaciones de refugiados de larga data,

7. Reafirmando que la Convención de 1951, enmendada por el Protocolo de 1967, ocupa una posición central en el régimen mundial de protección de los refugiados, y convencidos además que este régimen debe continuar desarrollándose, conforme resulte apropiado, de manera que complemente y fortalezca la Convención de 1951 y su Protocolo,

8. Destacando que el respeto de los Estados por sus responsabilidades de protección hacia los refugiados se fortalece con la solidaridad internacional que involucra a todos los miembros de la comunidad internacional, y que el régimen de protección de los refugiados se fortalece con el compromiso de cooperación internacional en un espíritu de solidaridad y efectivo compartimiento de la responsabilidad y de la carga entre todos los Estados,

#### Párrafos Operativos

1. Solemnemente reafirmamos nuestro compromiso de implementar plena y efectivamente nuestras obligaciones derivadas de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, de conformidad con el objetivo y los propósitos de estos instrumentos;

2. Reafirmamos nuestro continuo compromiso, en reconocimiento de la índole social y humanitaria del problema de los refugiados, de salvaguardar los valores y principios incorporados en estos instrumentos, los cuales son consistentes con el Artículo 14 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, y demandan respeto por los derechos y las libertades de los refugiados, cooperación internacional para resolver su grave situación y acciones para enfrentar las causas de los movimientos de refugiados, así como para impedir que se vuelvan una fuente de tensión entre los Estados, *inter alia*, por medio del fomento de la paz, la estabilidad y el diálogo;

3. Reconocemos la importancia de promover la adhesión universal a la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, al tiempo que observamos que hay países de asilo que aún no han accedido a estos instrumentos y que continúan albergando generosamente a grandes cantidades de refugiados;

4. Alentamos a todos los Estados que aún no lo han hecho, a acceder a la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, en la medida de lo posible sin reservas;

5. Alentamos también a los Estados Partes que mantienen la limitación geográfica u otras reservas a considerar levantarlas;

6. Hacemos un llamamiento a todos los Estados, para que tomen o sigan tomando medidas que fortalezcan el asilo y hagan más efectiva la protección de acuerdo con los estándares internacionales aplicables, por medio de la adopción e implementación de legislación nacional sobre refugiados y de procedimientos para la determinación del estatuto de los refugiados y el tratamiento de los solicitantes de asilo y refugiados, prestando especial atención a los grupos vulnerables y a los individuos con necesidades especiales, incluyendo las mujeres, los niños y los ancianos;

7. Hacemos un llamamiento a los Estados para que continúen los esfuerzos dirigidos a garantizar la integridad de la institución del asilo, *inter alia* por medio de la cuidadosa aplicación de los Artículos 1.F y 33 (2) de la Convención de 1951, particularmente a la luz de las nuevas amenazas y retos;

8. Reafirmamos la importancia fundamental del ACNUR como la institución multilateral con Mandato de proporcionar protección internacional a los refugiados y promover soluciones duraderas, y recordamos nuestras obligaciones como Estados Partes de cooperar con el ACNUR en el ejercicio de sus funciones;

9. Exhortamos a todos los Estados a considerar las medidas que puedan requerirse para fortalecer la implementación de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 y para garantizar una cooperación más estrecha entre los Estados Partes y el ACNUR y para facilitar el deber del ACNUR de supervisar la aplicación de las disposiciones de estos instrumentos;

10. Exhortamos a todos los Estados a responder pronta, predecible y adecuadamente a las solicitudes de financiamiento emitidas por el ACNUR para garantizar que se cubran plenamente las necesidades de las personas bajo el mandato de la Oficina del Alto Comisionado;

11. Reconocemos las valiosas contribuciones hechas por numerosas organizaciones no gubernamentales al bienestar de los solicitantes de asilo y los refugiados en su recepción, orientación y atención, en la búsqueda de soluciones duraderas basadas en el pleno respeto de los refugiados, y en la ayuda a los Estados y el ACNUR para mantener la integridad del régimen internacional de protección de los refugiados, sobre todo por medio de la defensa de la causa de los refugiados así como de actividades de concienciación e información pública dirigidas a combatir el racismo, la discriminación racial, la xenofobia y la intolerancia relacionadas, y ganar apoyo público para los refugiados;

12. Nos comprometemos, dentro del marco de la solidaridad internacional y el compartimiento de cargas, a proveer una mejor protección a los refugiados por medio de estrategias integrales, especialmente regionales e internacionales, con el fin de generar capacidad, en particular en los países en desarrollo y los países con economías en transición, primordialmente aquellos que albergan flujos de gran escala o prolongadas situaciones de refugiados, y a fortalecer los mecanismos de respuesta con el fin de garantizar que los refugiados tengan acceso a condiciones mejores y más seguras de permanencia, y respuestas prontas a sus problemas;

13. Reconocemos que la prevención es la mejor forma de evitar situaciones de refugiados y enfatizamos que el objetivo final de la protección internacional es alcanzar una solución duradera para los refugiados, consistente con el principio de no-devolución (*non-refoulement*), y encomiamos a aquellos Estados que continúan posibilitando estas soluciones, en particular por medio de la repatriación voluntaria y, donde resulte apropiado y factible, la integración local y el reasentamiento, al tiempo que reconocemos que la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad sigue siendo la solución preferida para los refugiados;

14. Manifestamos nuestro agradecimiento al gobierno y el pueblo de Suiza por su generoso desempeño como anfitriones de la Reunión Ministerial de los Estados Partes de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados.

### III. PROGRAMA DE ACCIÓN

Como corolario de la Declaración de los Estados Partes, se sugiere un Programa de Acción que, de llevarse a la práctica, fortalecería progresivamente la protección de los refugiados durante un período multianual. El Programa de Acción abarca seis metas:

- 1) Fortalecimiento de la aplicación de la Convención de 1951 y del Protocolo de 1967;
- 2) Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios;
- 3) Repartición más equitativa de las cargas y responsabilidades y creación de capacidad para recibir y proteger a los refugiados;
- 4) Tratamiento más eficaz de los problemas relacionados con la seguridad;
- 5) Intensificación de la búsqueda de soluciones duraderas; y
- 6) Atención de las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados.

Las metas del Programa se vinculan entre sí y abarcan temas interrelacionados, como la distribución de la carga de responsabilidades y la aplicación del régimen en su conjunto atendiendo a consideraciones propias del género y la edad. Las actividades sugeridas de seguimiento en relación con la mujer y el niño refugiado se examinan concretamente en la Meta 6 y, además, se incorporan en el Programa de Acción.

#### Meta 1

#### Fortalecimiento de la aplicación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967

Es necesario reforzar la aplicación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, que juntos constituyen la base de la protección internacional de los refugiados. En primer lugar, debe ampliarse la base de los Estados Partes incorporando todas las regiones geográficas de manera más equilibrada. También es necesario aplicar enfoques más armónicos a la determinación del estatuto de refugiado, así como a la interpretación de la Convención de 1951 y al empleo de formas complementarias de protección. Las intervenciones decididas para abordar las causas fundamentales de los movimientos refugiados, las respuestas más efectivas y previsibles a las situaciones de afluencia en masa de refugiados, el mejoramiento de las políticas de recepción y un entorno más favorable en general a la protección de los refugiados contribuirían a la mejor aplicación del régimen de protección de los refugiados. Deben

aplicarse medidas apropiadas para fortalecer la supervisión de la aplicación de la Convención de 1955 y el Protocolo de 1967. La protección de los refugiados también aumentaría mediante la adhesión a los instrumentos regionales relativos a los refugiados, así como a los principales instrumentos de derechos humanos, y mediante su aplicación eficaz. En esta meta se han seleccionado 12 objetivos, junto con las distintas actividades encaminadas a su cumplimiento, tal como se menciona a continuación.

1. La adhesión universal a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967

- El ACNUR ha de llevar a cabo un estudio de las dificultades con que tropiezan los Estados para adherirse a la Convención de 1951/el Protocolo de 1967, o para aplicar estos instrumentos, con miras a ayudar a los Estados a superar esas dificultades.
- Los Estados Partes han de contribuir activamente a la campaña de adhesión que actualmente lleva a cabo el ACNUR, cuyo objeto es lograr la adhesión universal al régimen de la Convención de 1951/el Protocolo de 1967.
- Los Estados Partes y las organizaciones regionales han de promover la adhesión en sus contactos bilaterales y en los foros multilaterales, e informarán al ACNUR sobre esas iniciativas.
- Los Estados Partes han de estudiar la posibilidad de retirar las reservas formuladas al momento de la adhesión y, según proceda, hace esfuerzos para levantar la reserva geográfica.
- Los Estados Partes que aún no lo hayan hecho han de velar por que se incorporen en la legislación nacional los principios fundamentales de la Convención de 1951, cuando ello sea necesario de conformidad con el ordenamiento jurídico nacional.

2. El mejoramiento de los procedimientos de concesión de asilo en casos individuales

- Los Estados, mediante el Comité Ejecutivo del ACNUR, han de estudiar la posibilidad de actualizar las directrices anteriores del Comité Ejecutivo sobre el marco recomendado para los procedimientos de asilo, con miras a promover una mayor armonización en la práctica de los Estados<sup>5</sup>.
- Los Estados han de otorgar acceso a los procedimientos de asilo y han de velar por que sus sistemas de asilo cuenten con un mecanismo eficaz y equitativo de adopción de decisiones, que sea rápido y ejecutivo, incluso en relación con el retorno y la readmisión de las personas que no se considera que necesitan la protección internacional. El retorno es importante para contrarrestar el abuso de los procedimientos de asilo y mantener la integridad de los sistemas de asilo<sup>6</sup>.
- Los Estados que todavía no lo hayan hecho han de establecer procedimientos de asilo y legislar en esta materia, aprovechando la asistencia del ACNUR y la orientación del Comité Ejecutivo. Los Estados en que se hayan establecido procedimientos de asilo han de considerar la mejor

---

<sup>5</sup> Véanse la Conclusión N° 8 (XXVIII) 1977, sobre la determinación del estatuto de refugiados (A/AC.96/549, párr. 53.6) y la Conclusión N° 30 (XXXIV) 1983 (A/AC.96/631, párr. 97.2) sobre el problema de las solicitudes de asilo o de la condición de refugiado manifiestamente infundadas o abusivas.

<sup>6</sup> Véase también la Meta 2, objetivo 7.

manera de apoyar esas iniciativas, incluida la asistencia financiera y técnica cuando sea necesario, como forma concreta de cooperación internacional<sup>7</sup>.

- Los Estados han de introducir o, según proceda, mejorar las salvaguardias en relación con el género y la edad de los procedimientos de asilo, prestando la debida atención al principio de la unidad familiar y teniendo presente las disposiciones de la *Convención sobre los Derechos del Niño* y la *Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer*, así como las directrices conexas del ACNUR; también deberían ser objeto de las salvaguardias necesarias las necesidades especiales de las personas particularmente vulnerables, como las víctimas de la tortura o las personas con discapacidades<sup>8</sup>.
  - Los Estados y el ACNUR han de velar por que, en el análisis de las solicitudes presentadas por mujeres y niños solicitantes de asilo, se tengan debidamente en cuenta las necesidades propias del género y la edad, incluidas las formas de persecución que tienen aspectos específicos relacionados con el género o la edad.
  - Los Estados y el ACNUR han de celebrar consultas, de preferencia en el marco del Comité Ejecutivo, sobre las maneras de abordar el problema del número cada vez mayor de solicitudes de reconocimiento de la condición de refugiado presentadas por niños no acompañados y separados que solicitan el asilo.
  - El ACNUR ha de intensificar sus actividades internas de capacitación y de fomento de la capacidad y, al mismo tiempo, ha de comprometer más recursos para el mejoramiento de la calidad y coherencia en todo el mundo de sus procedimientos de determinación del estatuto de refugiado establecidos por mandato.
3. Suministro de formas complementarias de protección a personas que tal vez no entren en el ámbito de aplicación de la Convención, pero que necesitan protección internacional
- En el marco de su mandato, el Comité Ejecutivo ha de preparar una conclusión sobre directrices acerca de los principios generales en los que deberían basarse las formas complementarias de protección, las personas que podrían beneficiarse y la compatibilidad de esas formas de protección con la Convención de 1951 y otros instrumentos internacionales y regionales pertinentes.
  - Los Estados han de considerar las ventajas de establecer un procedimiento único en el que se empiece por examinar los criterios establecidos en la Convención para conceder el estatuto de refugiado antes de examinar, de ser necesario y apropiado, los posibles motivos para conceder formas complementarias de protección.

---

<sup>7</sup> Véase también la Meta 3, objetivo 2.

<sup>8</sup> *Guidelines on Gender-Related Persecution*, publicación del ACNUR (HCR/GIP/02/01), mayo de 2002, *Guía del ACNUR para la protección de las mujeres refugiadas* (Ginebra, 1991), *Sexual Violence against Refugee Women: Guidelines on Prevention and Response*, publicación del ACNUR (Ginebra, 1995, en revisión) y *Niños refugiados: directrices sobre protección y atención*, publicación del ACNUR (1994). Véase también la Meta 4, objetivo 4.

4. La exclusión de las personas que no merecen protección internacional, como los autores de actos terroristas

- Dado que la lucha contra el terrorismo es fundamentalmente una cuestión de aplicación del derecho penal, pero que también debe evitarse el abuso de la vía del asilo, los Estados han de adoptar medidas, con las salvaguardias jurídicas apropiadas, para dar efecto a las cláusulas de exclusión de la Convención. Las medidas podrían abarcar las siguientes: la incorporación de las cláusulas de exclusión de la Convención a la legislación nacional; una cooperación más estrecha y un mejor intercambio de información entre las autoridades de inmigración/asilo y las encargadas de la aplicación de la ley y, según proceda, el ACNUR; y la tramitación con carácter prioritario de las solicitudes de asilo por personal experto cuando se sospeche que el solicitante podría estar comprendido en el ámbito del artículo 1 F de la Convención de 1951<sup>9</sup>.
- Los Estados han de aplicar las cláusulas de exclusión de manera que no resulten perjudicadas las solicitudes de reconocimiento del estatuto de refugiado debidamente fundamentadas, presentadas por miembros de familia de personas sujetas a procedimientos de exclusión.
- El ACNUR revisará sus Directrices *sobre la exclusión* (1996).

5. Mayor cooperación en la supervisión de la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967

- Los Estados, el ACNUR y las ONG han de seleccionar y tratar de establecer modalidades prácticas para lograr una mayor cooperación entre el ACNUR y los Estados Partes a fin de fortalecer la aplicación de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 y facilitar el deber del ACNUR de supervisar los instrumentos internacionales relativos a los refugiados.
- A ese respecto, y para mantener el impulso alcanzado en el proceso de las *Consultas Mundiales*, el ACNUR ha de seguir proporcionando un foro para un diálogo de alto nivel y participativo sobre las cuestiones de protección, los nuevos temas y desafíos mundiales y las situaciones específicas de protección, en particular las que tienen un carácter urgente.
- También a ese respecto, los Estados han de facilitar más información, durante las reuniones ordinarias del Comité Permanente, sobre sus logros y problemas en cuanto a la protección, prestando especial atención a las cuestiones de protección relacionadas con las mujeres y los niños.

6. Interpretación más armonizada de la Convención de 1951 a la luz de la evolución del derecho relativo a los refugiados

- El ACNUR ha de publicar los documentos de antecedentes y el resumen de las conclusiones de las mesas redondas de expertos celebradas en el marco de las *Consultas Mundiales*. El ACNUR ha de publicar directrices complementarias de su *Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado* sobre la base de las normas jurídicas internacionales aplicables, la práctica de los Estados, la jurisprudencia y, según proceda, las conclusiones de los debates celebrados en las mesas redondas de expertos de las *Consultas Mundiales*.

---

<sup>9</sup> La aplicación de las cláusulas de exclusión debería tener debidamente en cuenta, según proceda, los pronunciamientos pertinentes del Consejo de Seguridad.

- El ACNUR ha de seguir organizando debates de expertos, en los que también participarán especialistas de los Estados, tal como exijan las circunstancias.
- El ACNUR ha de seguir participando en iniciativas y estudios organizados o realizados por los Estados, las organizaciones regionales y otros asociados, en particular ONG y universidades, en relación con el derecho relativo a los refugiados.

7. Actividades normativas complementarias

- De conformidad con el reconocimiento expresado en la Declaración de los Estados Partes de que el sistema internacional de protección de los refugiados debe seguir desarrollándose, según proceda, el ACNUR ha de estudiar las esferas en que sería útil contar con normas complementarias, como las conclusiones del Comité Ejecutivo u otros instrumentos que se determinen en una etapa ulterior.

8. Mayor respeto de los refugiados

- Los Estados, el ACNUR y otros actores pertinentes han de promover una actitud positiva y respetuosa hacia los refugiados, entre otras cosas:
  - alentando a los dirigentes políticos a que respeten los valores básicos en que se apoyan la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967;
  - haciendo un uso más provechoso y dando una mayor difusión al material de información pública concebido para sensibilizar a la sociedad civil en cuanto a la situación de los refugiados, incluido el que ha elaborado el ACNUR (por ejemplo, el preparado para las campañas Respeto, Estereotipos y Linterna Mágica), y el material educativo (folletos para niños y adolescentes refugiados; juegos de material educativo, en particular manuales para maestros).
- Los Estados, con la participación de los refugiados, han de crear programas de sensibilización pública que hagan hincapié en las contribuciones positivas que los refugiados pueden aportar desde el punto de vista social y cultural, haciendo un mayor uso en esos programas de instrumentos didácticos, como anuncios de utilidad pública, y cualquier manifestación deportiva, musical y del mundo del espectáculo, de manera que promuevan mensajes positivos sobre la tolerancia, el pluralismo y los valores comunes, y faciliten el acercamiento.
- Los Estados han de adoptar medidas para combatir el racismo, la discriminación racial y la xenofobia contra los solicitantes de asilo y los refugiados.

9. Disposiciones adecuadas para la recepción de refugiados

- El Comité Ejecutivo ha de estudiar la posibilidad de adoptar un marco básico para las políticas de recepción, sobre la base de las normas jurídicas internacionales aplicables, en forma de una conclusión del Comité Ejecutivo.
- El ACNUR ha de elaborar sus *directrices sobre la recepción de los solicitantes de asilo*, prestando atención explícita a las consideraciones propias del género y la edad, así como a las necesidades especiales de las víctimas de la tortura y/o la violencia, los discapacitados, y las personas con necesidades médicas especiales.

- El ACNUR ha de vigilar las disposiciones de recepción y ha de proporcionar información sobre la evolución, en particular las dificultades con que tropiezan los solicitantes de asilo, así como formular recomendaciones, en los informes que presente al Comité Ejecutivo sobre las situaciones de protección en las distintas regiones.
- Los Estados han de estudiar, de manera más concertada, alternativas apropiadas a la detención de los solicitantes de asilo y los refugiados y han de abstenerse, en principio, de la detención de niños.
- Los Estados, el ACNUR, las ONG y otros asociados han de trabajar con las comunidades de refugiados para atender las necesidades de los solicitantes de asilo y refugiados niños no acompañados y separados, con inclusión, si fuera necesario, de su ubicación transitoria en hogares de acogida o la designación de tutores estatales o no estatales, y la vigilancia de esos arreglos.

10. Respuestas más eficaces y previsibles a las situaciones de afluencia masiva

- El ACNUR ha de preparar un estudio comparativo sobre las medidas de protección frente a la afluencia masiva en el que se examinarán las mejores prácticas a partir de la experiencia del ACNUR y se tendrán en cuenta las opiniones de los Estados y, al mismo tiempo, ha de estudiar la necesidad de otro texto de fuerza legal además de la Convención de 1951 y la Convención de la OUA de 1969.
- El ACNUR preparará y difundirá directrices para aclarar los aspectos de procedimiento relativos a la exclusión en el contexto de la determinación *prima facie* con respecto a los grupos.
- Los Estados y el ACNUR han de garantizar que la intervención en situaciones de emergencia frente a la afluencia masiva incluya actividades comunitarias en la que se tengan en cuenta las necesidades específicas de protección de las mujeres y los niños refugiados, así como de otros grupos vulnerables<sup>10</sup>.
- Los Estados han de promover, junto con el sistema de las Naciones Unidas, en particular el ACNUR, una participación más efectiva en la planificación para los casos de alerta temprana y de emergencia, según proceda, tanto para permitir que los países estén mejor preparados para una posible afluencia masiva de refugiados como para conseguir un apoyo más adecuado y oportuno de la comunidad internacional.

11. Mejoramiento del registro y la documentación de los refugiados

- De conformidad con la *Conclusión sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo* (Nº 91 (LII) (2001)), y teniendo presente los requisitos de confidencialidad en cuanto a la utilización de los datos, los Estados han de registrar y documentar a las mujeres y los hombres refugiados y solicitantes de asilo en su territorio, de manera individual y tan pronto como sea posible después de su arribo, de manera de contribuir al mejoramiento de su seguridad, su acceso a los servicios básicos y su libertad de movimiento.

---

<sup>10</sup> Esto incluiría: los niños separados, los incapacitados, los enfermos crónicos, las mujeres solas, los jefes de familia sin cónyuge, los ancianos y las víctimas de la tortura.

- El ACNUR ha de procurar, junto con los Estados, que se preste apoyo financiero y técnico en lo que respecta, entre otras cosas, la capacitación, el equipo y los materiales para permitir, en particular a los Estados de acogida en desarrollo, el registro y la documentación de los refugiados, en vista de que la responsabilidad principal de esta tarea incumbe al Estado.
- Los Estados, el ACNUR y los asociados pertinentes han de garantizar que los responsables del registro de las poblaciones de campamentos y el registro a los fines de la repatriación voluntaria estén adecuadamente capacitados, en particular en cuanto a técnicas de entrevistas que tengan en cuenta las consideraciones propias del género y la edad.
- Los Estados y otros asociados pertinentes han de considerar las maneras de poner a disposición del ACNUR sus conocimientos especializados mediante, entre otras cosas, el suministro de recursos humanos, para ayudarlos en el perfeccionamiento de sus propios sistemas de registro y documentación de refugiados.
- El ACNUR ha de dictar normas y directrices operativas con respecto al registro y la gestión de los datos demográficos, hacer una revisión de su guía de registro de 1994 y elaborar módulos de capacitación en materia de registro y gestión de datos. Además, reforzará el apoyo al registro sobre el terreno (metodologías, sistemas, material, capacitación, misiones de apoyo), entre otras cosas, basándose en los conocimientos especializados y los recursos humanos de que disponen los Estados.
- Los Estados y el ACNUR han de introducir nuevas técnicas e instrumentos para mejorar la identificación y documentación de los refugiados y de los solicitantes de asilo, inclusive centralmente, y los datos biométricos, y compartirlos con miras a elaborar un sistema de registro mundial más normalizado.
- Los Estados han de proporcionar los documentos necesarios sobre el estado civil (por ejemplo, nacimiento, matrimonio, divorcio, fallecimiento), contando con el apoyo y la cooperación del ACNUR, cuando proceda.
- Los Estados, el ACNUR y otros asociados pertinentes han de utilizar los datos del registro para identificar y concertar acuerdos de asistencia y protección concretos, cuando proceda, para: mujeres con problemas de protección especiales, niños no acompañados y separados, familias monoparentales y encabezadas por menores, refugiados discapacitados y ancianos.

12. Respuestas más decididas a las causas fundamentales de los movimientos de refugiados

- Los Estados han de dar mayor prioridad a la consideración de las causas fundamentales, incluidos los conflictos armados, y lograr que esa prioridad se refleje en los programas intergubernamentales pertinentes.
- Los Estados han de utilizar los medios adecuados de que disponen, en el ámbito de sus políticas exterior, de seguridad, comercio, desarrollo e inversión, para influir en los acontecimientos en los países de origen de refugiados con miras a un mayor respeto de los derechos humanos, los valores democráticos y el buen gobierno.
- Los Estados han de apoyar la labor de las Naciones Unidas en materia de prevención de conflictos, resolución de conflictos, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz en Estados desgarrados por la guerra.

- Los órganos internacionales y regionales de derechos humanos, así como quienes intervienen en el desarrollo, han de ser alentados a examinar qué pueden hacer para influir más directamente en las situaciones de refugiados creadas por violaciones de los derechos humanos y por conflictos entre grupos, en particular aumentando la ayuda financiera y/o técnica a los países de origen que deseen crear comisiones nacionales de derechos humanos, y poner en práctica medidas para mejorar el funcionamiento del poder judicial y de las fuerzas de policía.
- Los Estados han de reconsiderar la ratificación de la Convención de 1954 sobre el Estatuto de los Apátridas y la Convención de 1961 para reducir los casos de apatridia, con el fin de lograr una pronta adhesión.
- El ACNUR ha de recabar información de los Estados sobre las medidas que hayan adoptado para reducir la apatridia y atender las necesidades de protección de los apátridas, de conformidad con la Conclusión N° 78 (XLVI) del Comité Ejecutivo (1995), e informar al Comité al respecto, junto con recomendaciones que puedan ayudar a mejorar más su situación.
- El ACNUR, mediante su presencia sobre el terreno, ha de actuar como catalizador, cuando proceda, para mitigar las circunstancias que puedan originar corrientes de refugiados.

## Meta 2

### Protección de los refugiados en los grandes movimientos migratorios

Las responsabilidades claramente definidas del ACNUR respecto de los refugiados y otras personas de que se ocupa no abarcan a los migrantes en general. Además, es un hecho que los refugiados suelen englobarse en corrientes migratorias más amplias. Al mismo tiempo, la insuficiencia de opciones de migración legales y viables constituye otro incentivo para que quienes no son refugiados traten de entrar en países por la vía del asilo, cuando es la única posibilidad a su alcance de entrar y quedarse en el país. Habida cuenta, por lo demás, de los efectos para ellos y de los de los riesgos que corren, es importante que los refugiados reciban protección sin tener que recurrir a un comercio criminal que supondrá un peligro para ellos. Es preciso, pues, llegar a una mejor comprensión y gestión de los nexos entre la migración y el asilo, que el ACNUR ha de fomentar, aunque de conformidad con su mandato, de forma que los necesitados de protección la encuentren, que quienes quieran migrar tengan otras alternativas a la vía del asilo y que los traficantes sin escrúpulos no puedan sacar provecho manipulando de forma dolosa las posibilidades de entrada. Para mejorar la protección de los refugiados en los movimientos migratorios generales y hacer frente al abuso de los sistemas de asilo se han identificado siete objetivos y las medidas concomitantes.

1. Mejor identificación de las necesidades de los solicitantes de asilo y de los refugiados y respuesta adecuada, incluida la posibilidad de obtener protección en el contexto más amplio de la gestión de las migraciones
  - Los Estados, teniendo en cuenta las consultas multilaterales e intersectoriales pertinentes han de suavizar las medidas de control de la inmigración, con salvaguardias de protección adecuadas que establezcan la debida diferencia entre refugiados, por un lado, y personas que no necesitan protección internacional, por otro, con el fin de atender las necesidades de protección en el marco internacional convenido.
  - Los Estados han de elaborar un programa de política coherente sobre migración y asilo con el adecuado equilibrio entre prioridades de control de la migración e imperativos de protección de los refugiados, y que ha de comprender políticas de inmigración transparentes y equitativas a fines de empleo y de reunificación familiar.

- El ACNUR ha de elaborar *Directrices sobre salvaguardias en las medidas de interceptación*, además de un juego de material de capacitación para los Estados, las organizaciones intergubernamentales y las ONG.
- El Comité Ejecutivo ha de considerar la adopción de una conclusión centrada en las salvaguardias de protección de las medidas de interceptación.
- El ACNUR, los Estados y otros interesados (por ejemplo, la Organización Marítima Internacional) han de tratar de llegar a un entendimiento común sobre responsabilidades por lo que respecta al salvamento en el mar de los solicitantes de asilo y de los refugiados, incluso con respecto al propio salvamento, el desembarque de las personas salvadas y las soluciones que deben aplicarse.
- En el amplio contexto de la gestión de la migración, los Estados han de considerar la adhesión 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 OIT (especialmente los Nos. 97 y 143).

2. Intensificación de los esfuerzos internacionales para combatir el tráfico y la trata transfronteriza

- Los Estados han de considerar la posibilidad de adherirse a la Convención de las Naciones Unidas contra la delincuencia organizada transnacional de 2000 y a sus Protocolos (contra el tráfico ilícito de migrantes por tierra, mar y aire; y para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas, especialmente mujeres y niños).
- Los Estados han de asegurarse de que sus propios procedimientos para conceder el asilo permiten recibir denuncias de personas objeto de trata, especialmente mujeres y muchachas, que pueden basar su demanda de asilo en razones no manifiestamente infundadas.
- Los Estados han de publicar sanciones de quienes intervienen en el contrabando y la trata de personas.
- El ACNUR ha de estudiar la posibilidad de convocar una reunión de expertos centrada en las necesidades de protección de los niños objeto de trata.

3. Mejoramiento de la recopilación de datos y la investigación sobre el nexo entre asilo y migración

- Los Estados han de producir e intercambiar estadísticas más detalladas, comparables y desglosadas por sexo y edad sobre la magnitud, el tipo y la composición de los flujos migratorios, que permitan un análisis cualitativo del problema y arrojar luz sobre las causas y ramificaciones de esos movimientos internacionales. En particular, los Estados han de examinar la posibilidad de tabular los datos conforme a las Recomendaciones sobre estadísticas de las migraciones internacionales de las Naciones Unidas revisadas (Nueva York, 1998).
- Los Estados han de examinar la manera de recopilar y compartir información sobre la migración indocumentada y los operadores irregulares, incluida la trata transfronteriza, las rutas seguidas, etc.
- A este respecto ha de alentarse a la Organización Internacional para las Migraciones (OIM) a que realice un estudio detallado, en consulta con los Estados y las organizaciones intergubernamentales pertinentes, sobre dinámica de la migración, incluidos los factores de atracción y rechazo. El ACNUR y la OIM han de estudiar con las organizaciones regionales y

otras<sup>11</sup> la realización de estudios similares o la publicación de datos existentes sobre las regiones de su incumbencia.

4. Reducir los movimientos irregulares o secundarios

- Teniendo en cuenta la Conclusión N° 58 (XL) del Comité Ejecutivo de 1989 sobre el problema de los refugiados y de los solicitantes de asilo que abandonan de manera irregular un país en el que ya habían encontrado protección, el ACNUR, en cooperación con los interlocutores pertinentes, ha de analizar las razones de esos movimientos, y proponer estrategias para abordarlos en situaciones concretas, sobre la base de una descripción más precisa de lo que constituye una protección efectiva en los países de primer asilo, y teniendo en cuenta la solidaridad internacional y la repartición de la carga.
- El ACNUR ha de trabajar con los Estados de origen, tránsito y destino y otros asociados, como la OIM, en un conjunto de medidas que puedan aplicarse, como parte de un plan de acción amplio, en determinadas situaciones de movimientos irregulares o secundarios.

5. Fomento del diálogo y la cooperación entre el ACNUR y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM)

El ACNUR y la OIM han de intensificar la cooperación en el marco del Grupo de Acción sobre el Asilo y la Migración (GAAM), creado en noviembre de 2001, en consulta con los Estados y otras organizaciones intergubernamentales<sup>12</sup> y no gubernamentales interesados con el fin de que se comprenda mejor el nexo entre asilo y migración y de mejorar la capacidad de cada organización para contribuir a los esfuerzos de los Estados con miras a elaborar políticas y programas sobre asilo y migración. A este respecto, el GAAM ha de identificar y analizar las cuestiones del nexo migración/asilo, profundizar en la comprensión del nexo, abordar cuestiones conceptuales<sup>13</sup> y operativas<sup>14</sup> específicas y promover un mejor intercambio de información.

El ACNUR ha de mantener informados a los Estados y otros actores interesados sobre el proceso de consulta en el GAAM.

---

<sup>11</sup> Como las Consultas de Asia y el Pacífico sobre refugiados, personas desplazadas y migrantes (CAP), el Consejo de Europa, la Comunidad Económica de los Estados del África Occidental (CEDEAO), la Organización de Cooperación Económica (OCE), la Unión Europea (UE), las Consultas Intergubernamentales sobre políticas en materia de asilo, refugiados y migración en Europa, América del Norte y Australia (CI), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), la Carta de la Asociación del Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC) y la Comunidad de Desarrollo del África Meridional (CODAM).

<sup>12</sup> Entre los que pueden figurar la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y el Relator Especial sobre los derechos humanos de los migrantes, según proceda.

<sup>13</sup> Tales como terminología, investigación y recopilación de datos, así como análisis cualitativos.

<sup>14</sup> Tales como la interceptación por los Estados de las personas objeto de trata transfronteriza o tráfico y las salvaguardias para asegurar el acceso a los procedimientos para la concesión de asilo, las actividades de información y sensibilización del público y la capacitación de funcionarios.

6. Campañas de información para velar por que los migrantes en potencia estén enterados de las posibilidades de migración legal y de los peligros de la trata transfronteriza y el tráfico de seres humanos

Los Estados, trabajando con la OIM y otros órganos intergubernamentales interesados, como la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), la Organización Internacional del Trabajo (OIT) y las ONG, han de elaborar una campaña modelo de información, con el objetivo de proporcionar información pertinente sobre las vías disponibles para la inmigración legal y advertir de los peligros de la trata transfronteriza y el tráfico, y de presentar materiales en forma accesible para sus destinatarios, basándose en modelos ya existentes o que se estén preparando. Se ha de incluir material que aclare las responsabilidades en materia de protección internacional.

7. Regreso de las personas que se considere que no necesitan protección internacional

Los Estados, en consulta con las organizaciones intergubernamentales pertinentes, en particular la OIM, pero también el ACNUDH y, cuando proceda ONG, han de elaborar estrategias, incluidos los acuerdos de readmisión bilaterales y regionales pertinentes, para fomentar el retorno y la readmisión de personas que no necesitan protección internacional de manera humana y respetando plenamente sus derechos humanos y su dignidad, sin recurrir a una fuerza excesiva y, en caso de los niños, tomando debidamente en consideración sus intereses superiores.

Los Estados, la OIM y el ACNUDH han de cooperar, cuando proceda, para suprimir los obstáculos al rápido retorno de los solicitantes de asilo que se considere que no necesitan protección internacional, basando sus actividades en la obligación de los Estados de readmitir a sus propios nacionales.

El Comité Ejecutivo ha de considerar la adopción de una conclusión en que se ofrezcan orientaciones a los Estados sobre su obligación de aceptar y facilitar el retorno de sus nacionales y cuestiones conexas.

Meta 3

Repartición más equitativa de las cargas y responsabilidades y creación de capacidad para recibir y proteger a los refugiados

En la Declaración de los Estados Partes se reconoce que el respeto por los Estados de sus responsabilidades de protección internacional de los refugiados se fortalece con la solidaridad internacional y que el régimen de protección de los refugiados se mejora con el compromiso de cooperación internacional en un espíritu de responsabilidad y repartición de la carga entre todos los Estados. Para lograr una cooperación eficaz en las cuestiones de los refugiados se requiere más diálogo y una mayor "identificación" multilateral con los problemas de los refugiados y su solución. El Programa de Acción se funda sobre todo en la necesidad de un planteamiento multilateral para lograr que las cargas y las responsabilidades se compartan más equitativamente. Como no hay duda de que la protección mejora con una capacidad nacional reforzada, la inversión en creación de capacidad ha de representar una mayor parte de la respuesta regular en las operaciones en toda nueva situación de emergencia que afecte a los refugiados. Las ONG y otros miembros de la sociedad civil desempeñan una función directa particularmente importante en la protección y asistencia a los refugiados y a los solicitantes de asilo, pero también en el fortalecimiento de las capacidades de protección. La incorporación de las cuestiones de los refugiados en los programas de desarrollo nacionales y regionales puede ayudar a reducir la disparidad entre la asistencia humanitaria y los esfuerzos de desarrollo, haciendo una contribución positiva al bienestar a más largo plazo de las comunidades de acogida y ofreciendo soluciones basadas en la protección más sostenibles. Para lograr una repartición más equitativa de las cargas y de las

responsabilidades y crear capacidades para recibir y proteger a los refugiados y resolver sus problemas con carácter duradero se han identificado seis objetivos, y las actividades concomitantes.

1. Mejores arreglos de repartición de responsabilidades para compartir la carga con los países de primer asilo

- El ACNUR ha de fomentar una mejor repartición de responsabilidades en las situaciones de afluencia en masa, utilizando los mecanismos de "juego de herramientas" sugeridos como punto de partida y basándose, cuando proceda, en ellos, y seguir trabajando en arreglos que puedan establecerse para coordinar un enfoque integral basado en la repartición de la carga.
- El ACNUR y los Estados han de examinar la conveniencia y la viabilidad de una conclusión del Comité Ejecutivo en la que se establezcan consideraciones marco para la repartición de responsabilidades, que puedan basarse en los resultados de los esfuerzos actuales del Comité Permanente para evaluar la capacidad y las contribuciones de los países en desarrollo de acogida.
- Los Estados han de considerar la utilidad de arreglos específicos de repartición de la carga, negociados bilateral o multilateralmente, para contribuir a la coherencia y la sostenibilidad en la respuesta internacional a las afluencias en masa y a las prolongadas situaciones de refugiados.
- Los Estados y el ACNUR han de alentar a las instituciones financieras internacionales para que consideren el grado en que los costos económicos y sociales de acoger a grandes cantidades de refugiados pueden incorporarse en la justificación y en las condiciones de los planes financieros de crédito.
- Los Estados han de estudiar con organizaciones intergubernamentales y el sector privado la mejor manera de dotar de recursos a los fondos fiduciarios (por ejemplo, el Fondo de Educación a favor de los Refugiados) o sistemas de becas (por ejemplo, el programa de becas como el de la iniciativa académica Albert Einstein para los refugiados), que amplían las oportunidades de enseñanza secundaria, profesional y superior para los refugiados, en particular los adolescentes.
- El ACNUR, en colaboración con los gobiernos de acogida, los organismos especializados de las Naciones Unidas, las ONG y otros actores pertinentes, ha de evaluar los efectos para los refugiados de las economías, la sociedad, el entorno y la seguridad del país de acogida, especialmente en situaciones de refugiados prolongadas.

2. Cooperación más eficaz para fortalecer la capacidad de protección de los países que reciben refugiados

- El ACNUR y los Estados, en cooperación con las ONG, han de elaborar y aplicar modelos concretos para fortalecer la capacidad de protección, sobre la base de las prácticas óptimas, en los países receptores de refugiados y a nivel regional. También han de tratar de reducir la necesidad de desplazamiento de los solicitantes de asilo y de los refugiados de manera irregular, proporcionando protección y aportando soluciones.
- A este respecto, los Estados han de tratar de lograr asistencia financiera y técnica de manera que impulsen la capacidad de los países de primer asilo para atender las necesidades fundamentales de protección y proporcionar servicios esenciales, como enseñanza y formación profesional.

- El ACNUR ha de seguir elaborando los principios rectores y el marco para la creación de capacidad que figuran en el anexo a su nota presentada en la reunión de septiembre de 2001 de las consultas mundiales<sup>15</sup>. Además, el ACNUR preparará un manual sobre fortalecimiento de capacidades en países de acogida para la protección de refugiados, a fin de proporcionar a su personal y a quienes participan en sus actividades un instrumento para lograr un planteamiento más coherente del fortalecimiento de las capacidades de protección. Al mismo tiempo, el ACNUR ha de mantener y actualizar un catálogo de iniciativas y actividades en esta esfera, basándose en el anexo II de la nota<sup>16</sup>.
  - Según el grado de interés, el ACNUR ha de convocar talleres regionales/subregionales, con la participación de Estados y ONG, a fin de concebir y aplicar estrategias nacionales o regionales concretas.
  - El ACNUR ha de determinar los sectores en que más se necesitan actividades de fortalecimiento de la capacidad, establecer prioridades entre las diversas actividades e identificar a los países de acogida que requieren apoyo. El ACNUR facilitará luego el cotejo de las necesidades con los ofrecimientos concretos de apoyo y pericia que hagan los Estados, las organizaciones intergubernamentales, las ONG, el sector privado y otros actores.
  - Los Estados y las ONG han de estudiar la expansión de proyectos de "hermanamiento"<sup>17</sup>.
  - El ACNUR ha de pedir a los Estados que ofrezcan apoyo técnico y de otra índole durante las Consultas Mundiales (por ejemplo, para capacitar a los oficiales de fronteras y a las personas que participan en la determinación del estatuto de refugiados) que confirmen sus ofrecimientos de apoyo. Luego, el ACNUR los incluirá en un registro y los utilizará cuando proceda.
  - El Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento ha de seguir examinando la relación entre la capacidad de protección y el reasentamiento.
3. Fortalecimiento de los vínculos de asociación con la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales, para la protección
- Los Estados han de examinar la manera de conceder a las ONG una mejor situación jurídica estableciendo un marco jurídico claro para sus actividades.
  - El ACNUR ha de seguir fortaleciendo los vínculos de asociación para la protección y una mayor sensibilización, no sólo con los gobiernos donantes y de acogida (incluidas las asambleas legislativas nacionales y regionales), sino también con las ONG, otros agentes de la sociedad civil y los hombres, las mujeres y los niños refugiados.
  - El ACNUR y las ONG han de intensificar su cooperación para conocer y abordar los problemas de protección, especialmente cuando se plantean sobre el terreno.

---

<sup>15</sup> Véase *Strengthening Protection Capacities in Host Countries*, EC/GC/01/19.

<sup>16</sup> *Ibíd.*

<sup>17</sup> En estos proyectos, funcionarios públicos de las administraciones nacionales se ofrecen para prestar ayuda a otros Estados con estructuras de protección menos desarrolladas a fin de mejorar las competencias en las diferentes esferas.

4. Potenciación de las comunidades de refugiados para atender sus propias necesidades de protección
  - Los Estados, el ACNUR y otros asociados han de establecer o movilizar sistemas y redes comunitarios, en particular para la protección de mujeres y niños, al comienzo de la fase de emergencia, hasta alcanzar soluciones duraderas.
  - El ACNUR ha de difundir ampliamente y fomentar una mejor comprensión de su estrategia de desarrollo comunitario<sup>18</sup> y formar al personal, a funcionarios gubernamentales y asociados en su debida aplicación.
  - Los Estados, el ACNUR y los asociados han de considerar la manera de que los refugiados, en particular mujeres y adolescentes, puedan utilizar sus calificaciones y capacidades, reconociendo que los refugiados potenciados podrán contribuir mejor a su propia protección y a la de sus comunidades.
  
5. Incorporación de las cuestiones relativas a los refugiados en los programas de desarrollo nacionales, regionales y multilaterales
  - Los Estados han de considerar la asignación de fondos para el desarrollo, posiblemente un porcentaje de ellos, a programas que beneficien simultáneamente a los refugiados y a la población local de los países de acogida.
  - Los Estados han de considerar la inclusión de zonas de acogida de refugiados en sus planes nacionales de desarrollo, y el ACNUR ha de estimular a los asociados multilaterales y bilaterales en el desarrollo a que aporten un apoyo tangible a esas iniciativas y que presenten informes periódicos sobre sus actividades.
  - El ACNUR y los Estados han de estudiar nuevas estrategias de financiación con el sector privado.
  
6. Utilización más efectiva del reasentamiento como instrumento para repartir la carga<sup>19</sup>
  - Los Estados han de examinar la forma de aplicar criterios más flexibles para el reasentamiento en lo relativo a refugiados reconocidos sobre una base *prima facie* en situaciones de desplazamientos masivos a los que no se aplica el artículo 1 F, además, cuando proceda, de los programas temporales de evacuación con fines humanitarios.
  - El Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento ha de examinar más a fondo la utilización potencial del reasentamiento como instrumento de repartición de la carga, lo que debe comprender la cuestión de los criterios que han de aplicarse en las situaciones de desplazamiento en masa, especialmente cuando la posibilidad de otras soluciones duraderas sea remota o no exista.
  - Los Estados y el ACNUR han de examinar la manera de mejorar las capacidades de reasentamiento; por ejemplo, intensificando las asociaciones con ONG y otros asociados pertinentes.

---

<sup>18</sup> Véase *Reinforcing a Community Development Approach*, EC/51/SC/CRP.6 (15 de febrero de 2001).

<sup>19</sup> Véase también la Meta 5.

## Meta 4

### Tratamiento más eficaz de los problemas relacionados con la seguridad

Los problemas de seguridad que afrontan los refugiados pueden revestir numerosas formas. Debido al fallo de las estructuras y normas sociales y culturales, a la separación de los familiares y a su pérdida, así como a la del apoyo de la comunidad, y a la impunidad de los autores de delitos y violencia, los refugiados, en particular mujeres y niños, son especialmente vulnerables. Las mujeres y muchachas refugiadas son con frecuencia objeto de formas concretas de abuso, como violación, secuestro, trata, demanda de favores sexuales a cambio de ofertas de protección, de documentos o de asistencia. Los niños refugiados, y especialmente las niñas, corren un riesgo todavía mayor de explotación sexual, violencia y abuso. Los niños refugiados, incluidos los adolescentes, están sometidos también con frecuencia al reclutamiento forzoso por grupos armados y fuerzas armadas nacionales cuando los campamentos de refugiados se encuentran cerca de las zonas de conflictos armados. La presencia de elementos armados entre los refugiados que afluyen, o en los campamentos o zonas pobladas por refugiados, puede exacerbar todos los problemas citados y suscitar además graves preocupaciones de seguridad para los refugiados, los Estados receptores y las comunidades de acogida. Aunque es muy difícil establecer una clara distinción entre los refugiados, por un lado, y los elementos armados, por otro, no hay duda de que redundan en interés de los Estados y de los refugiados. Los Estados pueden necesitar apoyo técnico y recursos específicos para garantizar la seguridad de los refugiados, los campamentos y las zonas que acogen a refugiados y, más generalmente, para preservar el carácter civil del asilo. Los avances respecto a las preocupaciones relacionadas con la seguridad dependerán, ante todo, del compromiso del país de asilo, pero también puede ser necesaria la activa intervención del Consejo de Seguridad, cuando se debatan esas cuestiones, del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y de organizaciones con competencias concretas en situaciones de conflicto armado, como el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Con el fin de abordar más efectivamente las preocupaciones relacionadas con la seguridad se han identificado cuatro objetivos, y las actividades concomitantes.

#### 1. Dotación de recursos a los Estados para garantizar la seguridad de los refugiados y para separar a los elementos armados de las poblaciones de refugiados

- El Comité Ejecutivo ha de ofrecer orientaciones normativas adoptando una conclusión en la que se expondrían las consideraciones rectoras para la preservación del carácter civil del asilo.
- El ACNUR ha de desarrollar instrumentos prácticos, inclusive directrices operacionales que abarquen procedimientos y normas (en consulta con los Estados, las entidades competentes de las Naciones Unidas y otros organismos interesados, como el CICR), y trabajar con esos asociados en su aplicación experimental en algunas situaciones de refugiados determinadas concretamente.
- El ACNUR ha de desarrollar su propia capacidad institucional, mediante un mejor proyecto de seguridad de los refugiados, para ayudar a los Estados a garantizar la seguridad física de los refugiados.
- Los Estados han de trabajar de buena fe, basándose en las orientaciones del Comité ejecutivo, concediendo prioridad a la preservación del carácter civil del asilo, inclusive realizando verdaderos esfuerzos para separar a los combatientes de las poblaciones de refugiados, y para garantizar la seguridad física de los refugiados.
- Para establecer un marco operacional viable con el fin de garantizar la seguridad de los refugiados, los Estados han de estudiar arreglos prácticos de cooperación en cuestiones de

seguridad con el ACNUR, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DOMP) y otros sectores de las Naciones Unidas.

- Los Estados y el ACNUR han de estudiar la manera de proporcionar apoyo material al ACNUR con el fin de establecer mecanismos contingentes para el despliegue de funcionarios de seguridad en situaciones de refugiados, incluidas las de emergencia en que la inseguridad es un grave problema.
- El ACNUR ha de identificar las posibilidades de asociación entre gobiernos de acogida, donantes y el ACNUR para fortalecer la capacidad nacional con el fin de gestionar las cuestiones de seguridad relacionadas con los refugiados.

## 2. Sometimiento del asunto al Secretario General y al Consejo de Seguridad

El Secretario General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas han de estar al corriente de la situación y ocuparse, por lo tanto, activamente de los graves problemas de seguridad en las zonas de refugiados. El ACNUR ha de seguir informándoles regularmente.

## 3. Prevención del reclutamiento militar de refugiados, incluidos los niños refugiados

- Los Estados han de adoptar medidas concretas para reducir el riesgo del reclutamiento forzoso de refugiados, en particular los niños refugiados, y en la medida de lo posible de impedirlo, inclusive garantizando el acceso a la enseñanza y a la formación profesional.
- Los Estados que no hayan ratificado aún el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados han de considerar la posibilidad de hacerlo, con miras a una pronta adhesión.
- Los Estados, el ACNUR y otros asociados humanitarios han de sensibilizar sobre la prevención del reclutamiento militar entre poblaciones de refugiados y de impartir formación al respecto.
- Los Estados, el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) y otros actores, incluido el ACNUR, cuando proceda, han de establecer programas especiales para desarmar, desmovilizar y reintegrar a los niños soldados que se encuentren en las poblaciones de refugiados, además de favorecer y abordar la situación de los niños y niñas soldados.

## 4. Prevención de la violencia basada en la edad, en el sexo y en el género

- El ACNUR ha de trabajar con los Estados y los asociados humanitarios para garantizar la plena aplicación de su *Guía para la Protección de Mujeres Refugiadas* (Ginebra, 1991) y de su *Sexual Violence against Refugee Women: Guidelines on the Prevention and Response* (Ginebra, 1995 - en revisión), así como los *Commitments to Refugee Women* (12 de diciembre de 2001) y la *Policy on Protection from Sexual Exploitation*, del Alto Comisionado que está desarrollando el Grupo de Trabajo sobre Protección contra la Explotación Sexual del Comité Permanente entre organismos.
- Los Estados, el ACNUR y otros actores pertinentes han de adoptar medidas para lograr los mecanismos de prevención y reacción relacionados con el género y la edad, incluidas medidas correctivas de la violencia y la explotación basadas en el sexo y en el

género, incluido un mecanismo de quejas y un marco de responsabilidad adecuado, formen parte integrante de todos los programas en todas las situaciones de refugiados, y comprendan programas pertinentes de educación y sensibilización destinados a hombres, mujeres y niños<sup>20</sup>.

- El ACNUR y sus asociados han de establecer una clara estructura de rendición de cuentas para la protección de las mujeres y niños refugiados contra la violencia basada en la edad, el sexo, el género, y lograr que se respeten los códigos de conducta aplicables en todas las operaciones humanitarias.
- Los Estados han de proporcionar recursos jurídicos y de rehabilitación adecuados y cumplir el Compromiso Mundial de Yokohama<sup>21</sup>.
- Los Estados, el ACNUR y otros asociados humanitarios han de impartir formación y realizar actividades de creación de capacidad sobre los derechos y necesidades de los supervivientes de la explotación, la violencia y el abuso sexuales.

### Meta 5

#### Intensificación de la búsqueda de soluciones duraderas

Millones de refugiados en el mundo entero no tienen actualmente acceso a soluciones oportunas ni duraderas, que son uno de los principales objetivos de la protección internacional. Es necesaria una mayor coherencia integrando la repatriación voluntaria, la integración y el reasentamiento locales, siempre que sea posible, en un planteamiento amplio, aplicado en estrecha cooperación entre países de origen, Estados de acogida, el ACNUR y sus asociados humanitarios y en el desarrollo, especialmente las ONG, y los refugiados. Como respuesta provisional, el fomento de la autosuficiencia de los refugiados es un importante medio para evitar la dependencia, sacar provecho de la iniciativa y de las posibles contribuciones de refugiados, y prepararlos para soluciones duraderas. El éxito en la búsqueda de estas soluciones depende en gran parte de la cooperación y el apoyo internacionales en forma resuelta y continuada. Se requiere una acción concertada en particular para resolver las prolongadas situaciones de refugiados mediante un conjunto equilibrado de apoyo a las diferentes soluciones duraderas previstas. A este respecto, en el Programa de Acción se reconoce que la repatriación voluntaria en condiciones de seguridad y dignidad sigue siendo la solución preferida para los refugiados. También el reasentamiento habrá de ser uno de los instrumentos esenciales de la protección y de la solidaridad internacional y la repartición de la carga. Asimismo, la integración local ha resultado útil para resolver la trágica situación de determinados refugiados o grupos de refugiados. Para intensificar la búsqueda de soluciones duraderas se han identificado ocho objetivos y las medidas concomitantes.

#### 1. Realización de amplias estrategias de soluciones duraderas, especialmente en situaciones de refugiados prolongadas

- El ACNUR ha de proceder a un examen de todas las situaciones de refugiados prolongadas, con el fin de estudiar con los Estados y otros asociados la viabilidad de planes de acción amplios, recurriendo a todas las soluciones duraderas disponibles, aplicables en estrecha

---

<sup>20</sup> Utilizando el Marco de Acción para abordar el problema del abuso de niños en África occidental como importante inventario de medidas, que pueden ser también adecuadas en otras situaciones, en particular para la protección de niños refugiados.

<sup>21</sup> Segundo Congreso Mundial contra la Explotación Sexual Comercial, celebrado en Yokohama (Japón), del 17 al 20 de diciembre de 2001.

consulta con los países de origen, los países de acogida, los países de asentamiento y los propios refugiados.

- El Grupo de Trabajo sobre el Reasentamiento ha de estudiar cómo el fortalecimiento de la capacidad en los países de acogida afecta a la aplicación de una u otra de las soluciones duraderas disponibles, así como el uso más estratégico del reasentamiento, inclusive en las regiones, resulta afectado por los movimientos de refugiados.

## 2. Mejoramiento de las condiciones para la repatriación voluntaria

- Los países de origen, trabajando en cooperación con el ACNUR y los asociados pertinentes, incluido el ACNUDH, han de comprometerse a respetar el derecho al retorno y a recibir a los refugiados que regresen, en un marco aceptable de seguridad física, jurídica y material, que puede lograrse, por ejemplo, mediante amnistías, garantías de derechos humanos, medidas que permitan restituir los bienes, todo lo cual debe comunicarse debidamente a los refugiados.
- También a este respecto los países de origen han de estudiar más activamente iniciativas en las esferas socioeconómica, cultural y política, para fomentar la reconciliación y el diálogo, particularmente con comunidades de refugiados, y garantizar el respeto del imperio de la ley.
- Los Estados han de establecer un apoyo más coherente y amplio a los países de origen, para ayudarles a cumplir su responsabilidad de garantizar la seguridad jurídica, física y material de los refugiados.
- Los Estados han de facilitar la participación de los refugiados, inclusive las mujeres, en los procesos de paz y de reconciliación, asegurándose de que en dichos acuerdos se reconozca debidamente el derecho al regreso y han de prever medidas para fomentar la repatriación, la reintegración y la reconciliación.
- Los países de origen y asilo, en cooperación con el ACNUR, han de promover la repatriación voluntaria, entre otras cosas mediante la concertación de acuerdos tripartitos y la adopción de medidas que faciliten las decisiones sobre el regreso, tales como visitas breves, reuniones de información entre los refugiados y los funcionarios del país de origen y otras medidas semejantes de creación de confianza así como, si lo permiten los recursos, una mayor presencia del ACNUR sobre el terreno que permita ejercer una vigilancia continua y contribuya a la creación de condiciones normales y pacíficas a fin de facilitar la repatriación.
- El Comité Ejecutivo ha de aprobar una Conclusión sobre las cuestiones de seguridad jurídica, en particular en materia de propiedad, como complemento a la Conclusión N° 40 (XXXVI) sobre la repatriación voluntaria.
- Los Estados y el ACNUR han de asegurarse de que las cuestiones relacionadas con el género y la edad de los programas de repatriación o reintegración se determinen en una fase temprana y se tengan plenamente en cuenta en la planificación y aplicación de los programas de repatriación voluntaria.
- Los Estados y el ACNUR han de asegurarse que se otorgue tanto a las mujeres como los hombres la oportunidad de adoptar una decisión libre y plenamente informada sobre el regreso y de firmar personalmente el formulario de repatriación voluntaria, respetando plenamente la necesidad de confidencialidad.

3. Fortalecimiento de la cooperación para que la repatriación sea sostenible

- El ACNUR ha de actualizar su *Manual de Repatriación Voluntaria* de 1996, centrándolo más precisamente en las medidas encaminadas al fortalecimiento de la cooperación entre todos los agentes y en la creación de confianza.
- El ACNUR y otros asociados pertinentes han de prestar asistencia en el proceso de reconciliación, asegurándose de que en la planificación y programación para la repatriación figuren medidas destinadas a alentar la reconciliación, promoviendo la equidad entre las personas que han regresado, las personas desplazadas y los residentes locales en cuanto al acceso a los servicios esenciales y a la participación en la vida pública.
- Los Estados y el ACNUR han de asegurarse que la planificación para la repatriación comprenda una temprana participación de los asociados en pro del desarrollo, como medio de contribuir a la sostenibilidad de la repatriación y de facilitar la transferencia de los programas así como la oportuna retirada del ACNUR.
- Los Estados, el ACNUR y los asociados en pro del desarrollo han de adoptar, según sea apropiado y animados por un espíritu de colaboración, un enfoque basado en la comunidad en cuanto a las inversiones en la reintegración, que redunde en beneficio de los retornados así como de la población local, y en el cual se asigne prioridad suficiente a la vivienda y los servicios esenciales, a fin de aumentar la capacidad de absorción y contribuir a la reconciliación.
- Los Estados han de adoptar medidas a fin de garantizar la igualdad de derechos para las mujeres que regresan en lo que respecta a la vivienda, la propiedad y la restitución de tierras.
- Los Estados, el ACNUR y demás asociados han de asignar prioridad a asegurarse de que los retornados dispongan de posibilidades de educación en el país de origen, y de que se facilite el acceso a ellas mediante disposiciones que certifiquen la educación y la formación, profesional o de otra índole, que hayan recibido mientras se hallaban en exilio.

4. La integración local es el lugar que le corresponde como parte de una estrategia amplia de soluciones duraderas

- El Comité Ejecutivo ha de exponer consideraciones generales para aplicar la solución de integración local, en forma de una Conclusión en que se tengan presentes el carácter específico de las necesidades de los refugiados y las normas jurídicas internacionales y nacionales así como las realidades socioeconómicas de los países de acogida. En tal sentido, han de promover un planteamiento de la integración local en que se tengan en cuenta los factores de género y de edad así como el desarrollo de la comunidad, recordando, siempre que sea posible y apropiado, las necesidades tanto de los refugiados como de la población local.
- Los Estados han de examinar, en qué momento y en qué forma promover el otorgamiento de un estatuto jurídico y de derechos de residencia seguros, que pueden comprender la oportunidad de convertirse en ciudadanos naturalizados del país de acogida, a los refugiados que hayan logrado un grado considerable de integración socioeconómica.
- Los Estados, trabajando en asociación con los agentes internacionales y regionales del desarrollo, han de contribuir a la realización de la integración local mediante la repartición de cargas, asegurándose de que se disponga de los recursos necesarios para prestar apoyo a las

actividades de autosuficiencia e integración local, de manera que pueda mantenerse la viabilidad de las comunidades locales afectadas por su presencia.

5. Expansión de las oportunidades de reasentamiento

- El ACNUR ha de trabajar para fortalecer la protección mediante un aumento del número de países que participan en el reasentamiento, así como mediante una utilización estratégica del reasentamiento en beneficio del mayor número de refugiados que sea posible, teniendo en cuenta, sin embargo, las consecuencias en materia de recursos.
- Los Estados que aún no hayan ofrecido oportunidades de reasentamiento han de prestar activa consideración a crear algunos lugares de reasentamiento.
- Los Estados y el ACNUR, en cooperación con las ONG, han de desarrollar programas de creación de capacidad con los nuevos países de reasentamiento, que comprendan actividades de formación, así como acuerdos de "hermanamiento" y otras actividades conexas de apoyo.
- Los Estados que ofrecen oportunidades de reasentamiento han de estudiar la posibilidad de aumentar sus contingentes de reasentamiento, diversificando la admisión de grupos de refugiados y estableciendo criterios de reasentamiento más flexibles<sup>22</sup>.
- Los Estados han de establecer políticas que aseguren que el reasentamiento se lleva a cabo conjuntamente con una política de integración más vigorosa, encaminada a permitir que los refugiados tengan un estatuto de residencia duradero a fin de disfrutar de la igualdad de derechos y de oportunidades en la vida social, económica y cultural del país, en especial con respecto a: la educación, inclusive la formación en el idioma y el desarrollo de la capacidad; el mercado del trabajo; la reunificación de la familia; y la ciudadanía.

6. Uso más eficiente del reasentamiento como instrumento de protección y como solución duradera

- Los Estados y el ACNUR, trabajando en cooperación con las ONG, han de modernizar los requisitos para la tramitación de solicitudes de reasentamiento, centrándolo más precisamente en las necesidades de protección.
- Los Estados y el ACNUR han de estudiar la posibilidad de establecer un sistema de registro biométrico central a fin de apoyar la identificación de refugiados que requieren reasentamiento.
- Los Estados y el ACNUR han de examinar la manera de llevar a cabo más prontamente el análisis de datos derivados del registro de refugiados, a fin de anticipar las necesidades de reasentamiento de los individuos o de determinados grupos y de tramitar más rápidamente las solicitudes de reasentamiento, sobre todo en situaciones de emergencia.
- Los Estados y el ACNUR han de prestar mayor atención en sus programas de reasentamiento a las necesidades de protección relacionadas con el género, además de las necesidades de la categoría de mujeres expuestas a riesgos.
- El ACNUR ha de mejorar los métodos y mecanismos para reducir al mínimo las posibilidades de abuso y reprimir la corrupción y el fraude, y ha de mantener informado al Comité Ejecutivo acerca de estos esfuerzos.

---

<sup>22</sup> Véase también la Meta 3, objetivo 6.

- Los Estados y el ACNUR han de asegurarse de que se disponga de mayores recursos para las actividades de reasentamiento, integrándolos de manera equilibrada en cada operación geográfica.

7. Logro de la autosuficiencia para los refugiados

- El ACNUR y los Estados se han de asegurar que, desde un comienzo, los programas de asistencia para los refugiados integren estrategias de autosuficiencia y habilitación. En tal sentido, la UNCTAD debe desempeñar un papel catalizador movilizando el apoyo financiero y técnico para dichas medidas.
- También en ese sentido, el ACNUR y los Estados deben examinar las estrategias de sustitución del socorro de emergencia<sup>23</sup>, aprovechando en particular la habilidad y el potencial de los refugiados, en un esfuerzo por evitar problemas graves de protección, en particular la violencia sexual y basada en el género, que puede resultar de la dependencia excesiva y la falta de actividad.
- Los Estados han de considerar la posibilidad de ampliar las posibilidades de educación y formación profesional, así como de programas agrícolas y de otra índole generadores de ingresos, beneficiando de manera equitativa a hombres y mujeres.
- Los Estados, el ACNUR y los asociados en la asistencia humanitaria han de asegurarse de que los refugiados, en particular las mujeres y adolescentes, y las propias comunidades de acogida, participen en la organización y el desarrollo en los programas de autosuficiencia.
- Los Estados, el ACNUR y los asociados en actividades humanitarias y de desarrollo han de trabajar con los países de acogida a fin de elaborar planteamientos integrados que fortalezcan la capacidad de absorción de las zonas de acogida de refugiados.
- El ACNUR ha de emprender un estudio de las condiciones económicas y sociales de los refugiados en los países de acogida, insistiendo especialmente en la legislación nacional de empleo, así como un inventario de las mejores prácticas de las estrategias de autosuficiencia, para ofrecer a los Estados instrumentos operacionales prácticos que permitan convertir los principios en medidas concretas.

8. Rehabilitación de zonas de antiguos países de acogida en que la presencia de los refugiados haya tenido efectos negativos

- Los Estados, el ACNUR y los asociados en pro del desarrollo han de evaluar la mejor manera de promover los esfuerzos de la comunidad internacional por rehabilitar las zonas de los antiguos países de asilo en que la presencia de los refugiados haya tenido efectos negativos, así como la manera de contribuir positivamente a dichos esfuerzos.

---

<sup>23</sup> Esfuerzos de parte de los refugiados y las comunidades locales por producir algunos artículos (por ejemplo, aceite de cocina, harina, mantas, estufas).

## Meta 6

### Atención de las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados

Las mujeres y los niños refugiados representan la gran mayoría de los refugiados y de los beneficiarios de los programas del ACNUR en todo el mundo. La comunidad internacional y el ACNUR han elaborado muchas normas, políticas y directrices internacionales a fin de mejorar la protección y el cuidado de las mujeres refugiadas y los niños refugiados. En la práctica, todavía subsiste una disparidad en la aplicación de esos instrumentos que se debe a los limitados recursos (tanto financieros como humanos), y a la diversidad de prioridades y responsabilidades a nivel de las instituciones, aunque también en el marco de la comunidad internacional. La protección de las mujeres y los niños refugiados es una actividad principal y una prioridad organizacional para el ACNUR. A fin de proteger a las mujeres y los niños refugiados, se requiere un planteamiento triple, que se aplique dentro de un marco fundado en los derechos, que contenga medidas especiales y esté firmemente basado tanto en la igualdad entre los géneros como en la especial atención prestada a las cuestiones de edad<sup>24</sup>. Los principales problemas de protección a que hacen frente las mujeres y los niños refugiados están relacionados entre sí, no pueden tratarse en forma aislada, y requieren una estrecha colaboración entre todas las partes interesadas. Las actividades concretas destinadas a tratar las necesidades de protección de las mujeres y los niños refugiados se reflejan en otras metas y objetivos del Programa de Acción. A continuación se exponen otros dos objetivos del marco, así como algunas actividades conexas.

#### 1. Medidas para mejorar el marco de protección de las mujeres refugiadas

- Los Estados, el ACNUR y sus asociados han de establecer medidas que permitan garantizar la participación equitativa de las mujeres refugiadas en la adopción de decisiones en todas las esferas de la vida de los refugiados, así como en la ejecución de dichas decisiones, y de la aplicación de planteamientos que incorporen una perspectiva de protección y de género en todas las fases de elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas. Los Estados han de considerar la posibilidad de adherirse a la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer así como a su Protocolo Facultativo. El ACNUR ha de examinar las recomendaciones contenidas en la evaluación hecha por la Women's Commission for Refugee Women and Children de las Directrices del ACNUR sobre la protección de las mujeres refugiadas<sup>25</sup> y asegurar un seguimiento oportuno y apropiado, con los debidos plazos, según convenga.
- El ACNUR ha de terminar la revisión de 1991 *Guidelines on the Protection of Refugee Women*, teniendo en cuenta las conclusiones pertinentes de la Women's Commission for Refugees Women and Children's Assessment acerca de la aplicación de las directrices.

---

<sup>24</sup> Las recomendaciones para las medidas que han de adoptarse en favor de las mujeres y los niños refugiados provienen de las recientes evaluaciones independientes de las actividades del ACNUR en relación con las mujeres y los niños refugiados, las Consultas Mundiales y otras reuniones, las normas internacionales de derechos humanos y las conclusiones, directrices y políticas del Comité Ejecutivo. Véase *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) y *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation* (mayo de 2002).

<sup>25</sup> *UNHCR Policy on Refugee Women and Guidelines on Their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation* (mayo de 2002).

- El ACNUR ha de ocuparse de la difusión y de vigilar la aplicación de las *Guidelines on Gender-Related Persecution, Guidelines on the Protection of Refugee Women* y de *Sexual Violence against Refugee Women: Guidelines on Prevention and Response*.
- El ACNUR ha de asegurarse que los planes de operaciones por países y los informes anuales sobre la protección traten a fondo las cuestiones más importantes del derecho de la mujer, en particular informando detalladamente acerca de las actividades que se han llevado a cabo y los resultados conseguidos, incorporando, cuando sea apropiado, planes de acción para la protección, preparados con los asociados y con los propios refugiados.
- Los Estados, el ACNUR y otros agentes han de asegurarse de que la perspectiva de igualdad de géneros se integre en todos los programas de formación y aprendizaje.

## 2. Medidas para mejorar el marco de protección de los niños refugiados

- Los Estados, el ACNUR y los asociados han de establecer medidas a fin de asegurarse, según sea apropiado, de la participación equitativa de los niños y adolescentes refugiados en la adopción de decisiones en todas las esferas de la vida de los refugiados, así como en la ejecución de dicha decisiones, y de la aplicación de planteamientos que incorporen una perspectiva de protección y de edad en todas las fases de la elaboración, ejecución, vigilancia y evaluación de los programas.
- Los Estados que aún no hayan ratificado la Convención sobre los Derechos del Niño y sus Protocolos Facultativos relativos a la participación de niños en los conflictos armados y a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, así como el Convenio de La Haya sobre la Protección de los Niños y la Cooperación en materia de Adopción Internacional han de examinar la posibilidad de hacerlo, y los Estados Partes en dichos instrumentos han de aplicarlos de buena fe.
- Los Estados, el ACNUR y los asociados en acciones humanitarias han de seguir aplicando o han de establecer programas a fin de informar a los niños refugiados acerca de sus derechos y de alentar su participación en la determinación de los problemas de protección, y en la adopción de medidas para aliviar esos problemas y las decisiones que puedan afectarlos.
- Los Estados, el ACNUR y los asociados en la acción humanitaria han de seguir aplicando, o bien han de establecer, programas de formación sobre los derechos de los niños refugiados, recurriendo cuando convenga a la Convención de los Derechos del Niño y otras normas pertinentes de derechos humanos y derecho humanitario internacional así como a las directrices del ACNUR sobre la protección y el cuidado de niños refugiados.
- El ACNUR ha de asegurar la constante difusión de directrices sobre la protección y el cuidado de los niños refugiados y supervisar su aplicación.
- El ACNUR ha de establecer un proceso de vigilancia para seguir de cerca la aplicación de las directrices antes citadas, así como el seguimiento de las recomendaciones formuladas en la reunión independiente de evaluación *Meeting the Rights and Protection Needs of Refugee Children* (mayo de 2002).
- El ACNUR ha de asegurar que los planes nacionales de operación y los informes anuales sobre la protección traten de manera completa las cuestiones más importantes en materia de derecho de los niños, en particular presentando informes detallados sobre las actividades realizadas y

los resultados conseguidos e integrando, cuando convenga, planes de acción para la protección elaborados con los asociados y con los propios niños refugiados.

- El ACNUR ha de fortalecer su asociación con UNICEF y Save the Children, a fin de mejorar los servicios de formación y creación de capacidad en el marco del proyecto *Action on the Rights of Children*, y de dar prioridad a formar al personal de contraparte del gobierno y de los asociados, así como a su propio personal.
- Los Estados han de asignar importancia a la educación primaria y secundaria de los refugiados, en particular otorgando financiación a los Estados de acogida y el ACNUR, reconociendo que la educación es un instrumento importante de protección.

Anexo

LISTA DE DOCUMENTOS<sup>26</sup>

A. Tercera vía: Revisión sobre el tema Protección de los refugiados en situaciones de afluencia masiva, 8 y 9 de marzo de 2001

- *Protection of Refugees in Mass Influx Situations: Overall Protection Framework*, EC/GC/01/4, 19 de febrero de 2001
- *The Civilian Character of Asylum: Separating Armed Elements from Refugees*, EC/GC/01/5, 19 de febrero de 2001
- *Practical Aspects of Physical and Legal Protection with Regard to Registration*, EC/GC/01/6, 19 de febrero de 2001
- *Mechanisms of International Cooperation to Share Responsibilities and Burdens in Mass Influx Situations*, EC/GC/01/7, 19 de febrero de 2001
- *Global Consultations – Protection of Refugees in Mass Influx (8 y 9 de marzo de 2001): Chairman’s Summary*
- *Global Consultations on International Protection: Report of the First Meeting in the Third Track*, EC/GC/01/8/Rev.1, 28 de junio de 2001
- *Global Consultations – Follow-up to the First Meeting of the Third Track: Refugees in Mass Influx Situations (See Annex II of the Update on Global Consultations on International Protection, EC/51/SC/CRP.12, 30 de mayo de 2001)*

B. Tercera vía: Reunión sobre el tema Protección de los refugiados en el contexto de sistemas de concesión individual de asilo, 28 y 29 de junio de 2001

- *Refugee Protection and Migration Control: Perspectives from UNHCR and IOM*, EC/GC/01/11, 31 de mayo de 2001
- *Asylum Processes (Fair and Efficient Asylum Procedures)*, EC/GC/01/12, 31 de mayo de 2001
- *Access to Procedures, "Safe Third Countries", "Safe Countries of Origin" and "Time Limits"*, Joanne van Selm, junio de 2001
- *Global Consultations – Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems (28 y 29 de junio de 2001): Chairman’s Summary*
- *Global Consultations on International Protection: Report of the Second Meeting in the Third Track (28 y 29 de junio de 2001)*, EC/GC/01/15/Rev.1, 27 de septiembre de 2001

---

<sup>26</sup> Todos los documentos citados se encuentran disponibles en la página de Consultas Mundiales del sitio en la red del ACNUR, [www.acnur.org](http://www.acnur.org) (en inglés [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).)

- *Global Consultations on International Protection – Follow-up to the Second Meeting of the Third Track: Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/20, 18 de septiembre de 2001

C. Reunión de tercera vía sobre el tema Protección de los refugiados en el contexto de sistemas de concesión individual de asilo, 27 y 28 de septiembre de 2001

- *Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/01/17, 4 de septiembre de 2001
- *Complementary Forms of Protection*, EC/GC/01/18, 4 de septiembre de 2001
- *Strengthening Protection Capacities in Host Countries*, EC/GC/01/19, 4 de septiembre de 2001
- *Global Consultations – Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems (27 y 28 de septiembre de 2001): Chairman’s Summary*
- *Global Consultations on International Protection: Report of the Third Meeting in the Third Track (27 y 28 de septiembre de 2001)*, EC/GC/02/2, 16 de abril de 2002
- *Global Consultations – Follow-up to the Third Meeting of the Third Track: Protection of Refugees in the Context of Individual Asylum Systems*, EC/GC/02/3, 16 de abril de 2002

D. Reunión de tercera vía sobre los temas La búsqueda de soluciones basadas en la protección y La protección de mujeres refugiadas y niños refugiados, 22 a 24 de mayo de 2002

- *Voluntary Repatriation*, EC/GC/02/5, 25 de abril de 2002
- *Local Integration*, EC/GC/02/6, 25 de abril de 2002
- *Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities*, EC/GC/02/7, 25 de abril de 2002
- *Refugee Women*, EC/GC/02/8, 25 de abril de 2002
- *Refugee Children*, EC/GC/02/9, 25 de abril de 2002
- *Global Consultations on International Protection: Report of the Fourth Meeting of the Third Track* EC/GC/02/10, 14 de junio de 2002
- *Global Consultations-The Search for Protection-Based Solutions and Protection of Refugee Women and Refugee Children (22 al 24 de mayo de 2002): Chairman’s Summary*

E. Reuniones regionales

- *UNHCR Regional Symposium on Maintaining the Civilian and Humanitarian Character of Asylum, Refugee Status, Camps and Other Locations*, EC/GC/01/9, 30 de mayo de 2001 (Pretoria, Sudáfrica)

- *Regional Workshops in Ottawa, Ontario and in Macau, Incorporating Refugee Protection Safeguards into Interception Measures*, EC/GC/01/13, 31 de mayo de 2001 (Ottawa, Ontario, Canadá; y Macao, China)
- *Global Consultations on International Protection: Budapest Regional Meeting*, EC/GC/01/14, 15 de junio de 2001
- *Global Consultations on International Protection: San José Regional Experts Meeting* 7 y 8 de junio de 2001
- *Strengthening the Capacity of Countries of First Asylum in the Region to offer Adequate Protection: Regional Meeting in Cairo*, EC/GC/01/21, 20 de septiembre de 2001
- *Nordic Resettlement Meeting: Resettlement as a Multi-faceted Protection Tool and its Relationship to Migration*, Oslo, EC/GC/02/4, 16 de abril de 2002

F. Otras reuniones de apoyo del proceso de Consultas Mundiales

- *EU Seminar on Children Affected by Armed Conflict and Forced Displacement – A Child Rights Perspective in Development Cooperation and Migration Policies: Conclusions by the Swedish EU Presidency*, Norrköpping, 1º y 2 de marzo de 2001
- *Improving the Security of Refugee and Displaced Women: Recommendations for Policy and Practice from International Expert Seminar* publicado por el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales, Oslo, 24 y 25 de enero de 2002 [El seminario fue iniciado y financiado por el Ministerio de Relaciones Exteriores de Noruega y organizado por el Instituto Noruego de Asuntos Internacionales, en cooperación con el Instituto Internacional de Investigaciones sobre la Paz y el Consejo Noruego para los Refugiados.]

G. Reunión de segunda vía - Mesa redonda de expertos,  
Lisboa, 3 y 4 de mayo de 2001

- *Current Issues in Cessation of Protection under Article 1C of the 1951 Convention and Article I.4 of the 1969 OAU Convention*, Joan Fitzpatrick, Jeffrey y Susan Brotman, 2001
- *Current Issues in the Application of the Exclusion Clauses*, Geoff Gilbert, 2001
- *When is Protection No Longer Necessary? – The "Ceased Circumstances" Provisions of the Cessation Clauses: Principles and UNHCR Practice, 1973–1999*, Rafael Bonoan, 24 de abril de 2001
- *Lisbon Expert Roundtable, 3 y 4 de mayo de 2001, Summary Conclusions – Cessation of Refugee Status*
- *Lisbon Expert Roundtable, 3 y 4 de mayo de 2001, Summary Conclusions – Exclusion from Refugee Status*. EC/GC/01/2Track/1

H. Reunión de segunda vía - Mesa redonda de expertos,  
Cambridge, 9 y 10 de julio de 2001

- *Supervising the 1951 Convention on the Status of Refugees: Article 35 and Beyond*, Walter Kälin, 2001
- *The Scope and the Content of the Principle on Non-Refoulement, Opinion*, Sir Elihu Lauterpacht CBE QC, Daniel Bethlehem, 20 de junio de 2001
- *Cambridge Expert Roundtable, 9 y 10 de julio de 2001, Summary Conclusions – Supervisory Responsibility*
- *Cambridge Expert Roundtable, 9 y 10 de julio de 2001, Summary Conclusions – The Principle of Non-Refoulement*

I. Reunión de segunda vía - Mesa redonda de expertos,  
San Remo, 6 y 8 de septiembre de 2001

- *Gender-Related Persecution*, Roger Haynes, 10 de agosto de 2001
- *Internal Protection/Relocation/Flight Alternative as an Aspect of Refugee Status Determination*, James C. Hathaway, Michelle Foster, 2001
- *Membership in a Particular Social Group: Analysis and Proposed Conclusions*, T. Alexander Aleinikoff, 2001
- *San Remo Expert Roundtable, 6 a 8 de septiembre de 2001, Summary Conclusions – Internal Protection/Relocation/Flight Alternative*
- *San Remo Expert Roundtable, 6 a 8 de septiembre de 2001, Summary Conclusions – Gender-related Persecution*
- *San Remo Expert Roundtable, 6 a 8 de septiembre de 2001, Summary Conclusions – Membership of a Particular Social Group*

J. Reunión de segunda vía - Mesa redonda de expertos,  
Ginebra, 8 y 9 de noviembre de 2001

- *Family Unity and Refugee Protection*, Kate Jastram, Kathleen Newland, 2001
- *Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees: Non-Penalization, Detention and Prosecution*, Guy S. Goodwin Gill, octubre de 2001
- *Geneva Expert Roundtable, 8 y 9 de noviembre de 2001, Summary Conclusions on Family Unity*
- *Geneva Expert Roundtable, 8 y 9 de noviembre de 2001, Summary Conclusions on Article 31 of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees – Revised*

K. Reunión de segunda vía - Reunión Ministerial de Estados Partes,  
Ginebra, 12 y 13 de diciembre de 2001

- *Report of the Preparatory Session of the Ministerial Meeting of States Parties*, HCR/MMSP/2001/03 y HCR/MMSP/2001/03/Corr.1
- *Background Notes for the Roundtables of the Ministerial Meeting*, HCR/MMSP/2001/04
- *Declaration of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/MMSP/2001/9
- *Report of the Ministerial Meeting of States Parties to the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol relating to the Status of Refugees*, HCR/MMSP/2001/10

L. Apoyo del proceso

- Inter-Parliamentary Union Council Resolution on the 50<sup>th</sup> Anniversary of the adoption of the 1951 Convention, La Habana, 7 de abril de 2001
- Organization of American States Resolution on the Protection of Refugees, Returnees and Internally Displaced Persons in the Americas, San José, 5 de junio de 2001, OEA/Ser. P, AG/RES. 1832 (XXXI-O/01)
- Council of Europe Recommendation on the United Nations High Commissioner for Refugees and the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Geneva Convention, Estrasburgo, 27 de junio de 2001, Rec. 1525 (2001)
- Organization of African Unity Decision on the 50<sup>th</sup> Anniversary of the Adoption of the 1951 Convention, Lusaka, 11 de julio de 2001
- European Union Declaration on the 50<sup>th</sup> Anniversary of the 1951 Convention relating to the Status of Refugees, Bruselas, 28 de julio 2001
- Paris Appeal by Refugees at the French National Assembly, París, 16 de junio de 2001

M. Consultas con los refugiados

- International Conference on the Reception and Integration of Resettled Refugees (ICRIRR), Norrköpping, 25 a 27 de abril de 2001
- Refugee Parliament, French National Assembly, París, 16 de junio de 2001
- Dialogue with Refugee Women, Ginebra, 20 a 22 de junio de 2001
- The Refugee Perspective, Rouen, 14 a 16 de septiembre de 2001

N. Generalidades

- *Refugee Protection – A Guide to International Refugee Law*, Handbook for Parliamentarians No. 2, 2001, Office of the United Nations High Commissioner for Refugees and the Inter-Parliamentary Union

- *Global Consultations – "Third Track" Issues: List of Selected Reference Material*, EC/GC/01/2, 12 de febrero de 2001
- *Work Programme for "Third Track" Issues in the Context of the Executive Committee Framework*, EC/GC/01/1/Rev.2, 9 de mayo de 2001

-----