



**ACNUR
UNHCR**

Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
United Nations High Commissioner for Refugees



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

Antecedentes

De conformidad con las responsabilidades internacionales de protección que se desprenden de su Estatuto: artículo 35 de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y de su designación por parte de la Asamblea General en virtud del artículo 11 de la Convención para Reducir los Casos de Apatridia de 1961,¹ el ACNUR está facilitando la celebración de una reunión a nivel ministerial los días 7 y 8 de diciembre de 2011 para examinar los vacíos de protección y las medidas para hacerles frente. Los Estados están siendo alentados a tomar compromisos voluntarios en esta reunión, y la presente Nota ha sido preparada para proporcionar una mejor información sobre el proceso.

El proceso de compromisos serviría como una oportunidad para que los Estados identifiquen los asuntos y retos que les atañen y promuevan formas realistas de respuesta. Se prevé que los Estados asumirán compromisos individual y/o colectivamente. La naturaleza y el objeto de los compromisos reflejarán, naturalmente, las particularidades nacionales y regionales, aunque inevitablemente algunos temas serán de interés de la mayoría de Estados a nivel interno y regional.

La presente Nota ofrece algunos criterios y contenidos sugeridos para los compromisos, así como una orientación más práctica sobre el proceso preparatorio. Además, el Anexo ofrece información sobre los procesos de compromiso fuera del ACNUR y destaca, entre otros, los compromisos actuales de los Estados respecto al desplazamiento forzado, la apatridia y la migración, para ilustrar las formas que pueden asumir los compromisos.

Criterios para los compromisos

Se sugiere que los compromisos del Estado tienen mayor utilidad cuando son:

¹ Varias Resoluciones de la Asamblea General y las Conclusiones del Comité Ejecutivo han fortalecido el mandato del ACNUR con respecto a la apatridia. Por ejemplo, la Conclusión No. 106 de 2006 del Comité Ejecutivo “[i]nsta al ACNUR a que, en cooperación con los gobiernos, otras organizaciones de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales, así como las organizaciones regionales y no gubernamentales pertinentes, refuerce sus esfuerzos en esta esfera desarrollando actividades dirigidas a facilitar la individualización, prevención y reducción de los casos de apatridia y a aumentar la protección de los apátridas”.

- Específicos, orientados a la acción y, en la medida de lo posible, mensurables;
- Afines a los objetivos de las conmemoraciones,²
- Diseñados para impactar de manera concreta y positiva la situación actual de los refugiados, los apátridas y otras personas de interés, y
- Vanguardistas cuando se trata de nuevos retos.

Contenido de los compromisos

Los compromisos pueden expresar una serie de acciones, como por ejemplo:

- Ratificar o adherirse a la Convención de 1951 y/o al Protocolo, así como a las Convenciones de 1961 y 1954 sobre apatridia;
- Retirar las reservas a las Convenciones presentadas en el momento de la adhesión;
- Enmendar o introducir leyes o políticas para mejorar la aplicación de estas Convenciones a nivel nacional;
- Buscar solución al desplazamiento, la apatridia o las situaciones prolongadas de refugiados;
- Responder a los problemas y desafíos operacionales identificados;
- Colaborar con otros Estados para afrontar los desafíos regionales, y/o
- Facilitar la función de supervisión del ACNUR frente a las Convenciones sobre refugiados y apátridas.

Más específicamente, los compromisos podrían abordar temas concretos³ tales como:

- Registro de nacimiento, tanto para los refugiados como para prevenir la apatridia;
- Reforma de las leyes de nacionalidad para incluir salvaguardas contra la apatridia y eliminar las disposiciones discriminatorias que provocan la apatridia de las mujeres y/o sus hijos;
- Identificación de las poblaciones apátridas (por ejemplo, a través de encuestas o censos de población);
- Derechos económicos y sociales para los refugiados y apátridas (por ejemplo, educación, empleo, seguridad social, propiedad);

² Ver ‘Conmemoración de los aniversarios en 2011 (Nota conceptual preliminar)’, septiembre 2010:

(1) Fortalecer el régimen de protección existente y promover una nueva dinámica de protección. Esto podría incluir la exploración de formas innovadoras de abordar los vacíos de protección, incluyendo los modos en que un régimen de protección regional o los acuerdos de cooperación podrían ser empleados de forma más efectiva en paralelo con los sistemas nacionales de asilo.

(2) Lograr un mayor apoyo a las Convenciones sobre apatridia, incluyendo nuevas adhesiones, así como el mejoramiento del mapeo del problema de la apatridia y formas más eficaces de respuesta.

(3) Aumentar la conciencia pública y fomentar la solidaridad con las personas desplazadas forzosamente y los apátridas a través de una estrategia de comunicación dirigida a influir en la opinión pública y ampliar el espacio de protección. De este modo, también se espera que se puedan identificar nuevas fuentes de financiación.

³ Los análisis sobre los vacíos de protección relativos a refugiados y/o apátridas se podrían utilizar para identificar los problemas que enfrentan individualmente los Estados. Ver: “Vacíos en la protección. Marco de análisis. Mejorando la protección de los refugiados”, ACNUR 2008, disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/7074.pdf, y “Apatridia: Marco Analítico para la prevención, la reducción y la protección”, ACNUR 2008, disponible en www.acnur.org/biblioteca/pdf/7183.pdf.

- Racismo, xenofobia y formas conexas de intolerancia;
- Determinación del estatuto de refugiado y de la apatridia (por ejemplo, aumentando el compromiso del gobierno);
- Retos que enfrentan las mujeres y los niños refugiados y apátridas (por ejemplo, medios de vida, salud, educación, violencia sexual y basada en género, menores no acompañados);
- Situaciones de refugiados urbanos (por ejemplo, acceso a los servicios nacionales, medios de vida);
- Situaciones prolongadas de refugiados (por ejemplo, uso estratégico del reasentamiento en conjunto con otras soluciones duraderas);
- Situaciones prolongadas de apatridia (por ejemplo, reforma de la legislación y campañas de ciudadanía para resolver situaciones de poblaciones específicas);
- Alternativas a la detención;
- Reasentamiento;
- Flujos migratorios mixtos (por ejemplo, sistemas de ingreso sensibles a la protección, procesos y procedimientos diferenciados);
- Nuevas formas de desplazamiento, y/o
- Repartición de las responsabilidades y enfoques regionales integrales.

Proceso preparatorio

El proceso preparatorio será impulsado por los Estados, facilitado por el ACNUR e informado a las personas de interés.

En su Sede en Ginebra, el ACNUR ya ha informado a los Estados en sus agrupaciones regionales sobre las conmemoraciones, proporcionando información inicial sobre el proceso de compromiso. Esta información fue ampliada durante una actividad paralela a la 61ª sesión de Comité Ejecutivo del ACNUR, el 5 de octubre de 2010.

El proceso de compromiso es voluntario. Se ofrecerán modelos de compromiso para ayudar a los Estados a determinar la forma y el contenido de sus posibles compromisos.

Las oficinas de terreno del ACNUR estarán disponibles para apoyar a los Estados en cualquier etapa del proceso, si ello fuera considerado útil. Se anima a las oficinas de terreno a involucrar en este proceso a las contrapartes de la sociedad civil y a las personas de interés para garantizar que las preparaciones para la reunión a nivel ministerial de los días 7 y 8 de diciembre de 2011, estén lo más informadas posible.

Algunos Estados ya han indicado que llevarán a cabo consultas a nivel nacional para informar sobre los compromisos, y el ACNUR ha manifestado su disposición de prestar apoyo. Además, el ACNUR está organizando consultas con mujeres y niñas refugiadas en seis países,⁴ trabajando junto con el Comité Nacional Australiano sobre Mujeres Refugiadas. Las consultas darán voz a las personas de interés y permitirán que los gobiernos basen sus compromisos en las cuestiones concretas que las afectan.

⁴ Los lugares previstos son: Bangladesh, Colombia, India, Jordania, Uganda y Zambia. Esto podría estar sujeto a cambios.

Otros eventos y procesos que se llevarán a cabo los años 2010 y 2011, incluyendo una serie de reuniones de expertos, también ayudarán a los Estados a reflexionar sobre las cuestiones fundamentales que podrían abordarse en sus compromisos. Se prevé que el Diálogo del Alto Comisionado en 2010 sobre “Brechas de protección y Respuestas” será especialmente útil en este sentido.

División de Protección Internacional
20 de octubre de 2010

Anexo: Práctica de los Estados con respecto a los compromisos

Muchos Estados están familiarizados con la toma de compromisos en otros foros, como el Consejo de Derechos Humanos y la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. También se realizan Compromisos de Acción en el contexto de procesos específicos, como la Iniciativa Global Clinton. Este anexo describe estos procesos y proporciona algunos ejemplos de los compromisos relevantes existentes. Sin embargo, esto no es exhaustivo. Por ejemplo, varios Estados realizaron compromisos durante la Conferencia de Revisión del Estatuto de Roma en Kampala en junio de 2010, los cuales son interesantes por su forma, aunque su contenido no sea directamente relevante.

Foros en los cuales los Estados asumen compromisos

Consejo de Derechos Humanos

Como parte del proceso de elecciones del Consejo de Derechos Humanos, los Estados asumen compromisos voluntarios para apoyar a sus miembros. La OACNUDH ha elaborado una guía sobre los elementos sugeridos para estos compromisos.⁵ Aunque esto alienta a los Estados a incluir “compromisos concretos, medibles y verificables” en la medida de lo posible, esta guía se centra principalmente en la cooperación general, la contribución y el compromiso con diversos temas del sistema de derechos humanos.

Por ello, los compromisos realizados en relación con el Consejo de Derechos Humanos rara vez se refieren a cuestiones específicas de derechos humanos (ni que hablar de los refugiados o apátridas). Estos tienden a centrarse en la cooperación y el apoyo al Consejo de Derechos Humanos y al sistema de derechos humanos de las Naciones Unidas en general. A veces se reafirman los compromisos existentes o se redactan de manera general – “mejorar el sistema de protección internacional para los refugiados”,⁶ por ejemplo. Algunos compromisos se refieren a la revisión y reforma legislativa pero sin referencia específica a leyes o políticas particulares. Algunos Estados también se comprometen a firmar, adherir o ratificar los tratados internacionales.⁷

⁵ Ver “Elementos sugeridos para que los países candidatos a las elecciones del Consejo de Derechos Humanos formulen sus promesas y compromisos voluntarios”, disponible en inglés en www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/pledges.pdf .

⁶ “Compromisos voluntarios de Egipto para promover los derechos humanos, ONU. Doc. A/61/878, 23 de abril de 2007, párr. 13, p. 4, disponible en www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/61/878.

⁷ En 2006, Indonesia se comprometió a “continuar sus esfuerzos por respetar y apoyar los instrumentos internacionales de derechos humanos a través de la firma, la adhesión o ratificación de [una serie de instrumentos, incluyendo la] Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, el Protocolo de la Convención sobre los Estatuto de los Refugiados”, ONU Doc. No. 306/SOC-101/IV/06, 28 de abril de 2006. En relación con otros tratados de derechos humanos, los Estados han utilizado expresiones como: “continuará acelerando el proceso de firma de...” o “dará inicio a un proceso para ratificar la totalidad de los principales instrumentos internacionales de derechos humanos que ha firmado...” (República de Angola, ONU Doc. A/64/775, 7 de mayo de 2010); “Considerando la posibilidad de ratificar en un futuro próximo...” (Suiza, ONU Doc. A/64/726, 24 de marzo de 2010) “Elaborará estudios de viabilidad y realizará otras gestiones en pro de la adhesión a...” y “Agilizará las gestiones dirigidas a retirar las reservas de Tailandia respecto a...” (Tailandia, ONU Doc. A/64/687, 2 de marzo de 2010).

Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

Asimismo, los Estados asumen compromisos en la Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, que se aplican durante el período de cuatro años entre cada Conferencia. Las Sociedades Nacionales de la Cruz Roja y la Media Luna Roja, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR), la Federación Internacional de las Sociedades de la Cruz Roja y la Media Luna Roja y los observadores de la Conferencia también están invitados a firmar compromisos humanitarios específicos de forma individual o conjunta.

Estos compromisos están estrechamente vinculados con las Resoluciones adoptadas por el Consejo de Delegados en cada Conferencia. Las resoluciones crean un marco para las promesas y compromisos y a su vez son una manera de mejorar su aplicación. Los Modelos de promesas son preparados y presentados antes y durante la Conferencia por varios actores, incluyendo el CICR, la Federación Internacional y Nacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja.

De acuerdo con las directrices desarrolladas por el CICR antes de la Conferencia de 2007, las promesas deben estar relacionadas con los objetivos y los temas planteados en la Conferencia; preferiblemente deben promover las asociaciones humanitarias entre los participantes de acuerdo a sus objetivos comunes; deben ser operativas, concretas, indicar en términos mensurables los objetivos a alcanzar, y deben ser breves.⁸

Iniciativa Global Clinton

“Compromisos de acción” han sido asumidos por individuos, ONG, organizaciones, empresas y gobiernos en el marco de la Iniciativa Global Clinton. Cada participante de la Iniciativa está convocado a elegir o diseñar su o sus propios compromisos enfocándose en soluciones viables e innovadoras para los desafíos mundiales. Los Compromisos de acción deben ser nuevos, específicos y mensurables.⁹ La mayoría son efectuados por organizaciones, empresas y ONG, pero los gobiernos también asumen compromisos, a veces en asociación con otros (ver el ejemplo más adelante).

Ejemplos de compromisos existentes

Consejo de Derechos Humanos

Indonesia, 306/SOC-101/IV/06, 28 de abril 2006

... continúa sus esfuerzos por respetar y apoyar los instrumentos internacionales de derechos humanos a través de la firma, la adhesión o ratificación de [una serie de instrumentos, incluyendo] la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados; el Protocolo de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados.

Jordania, SH/1/A/660/06, 20 de abril de 2006

Jordania también ha mantenido una estrecha cooperación con el ACNUR y otros organismos de Naciones Unidas respecto al tema de los refugiados con el fin de mitigar

⁸ Ver www.icrc.org/Web/spa/sitespa0.nsf/html/5U6NCE.

⁹ Ver el sitio web de la Iniciativa Global Clinton:

http://www.clintonglobalinitiative.org/commitments/faq_commitments.asp?Section=Commitments&PageTitle=FAQ:%20Commitments.

su sufrimiento y ayudarles a encontrar soluciones duraderas a su difícil situación. En este contexto, Jordania ha solicitado ser miembro del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados y está dispuesta a cumplir con sus responsabilidades objetivamente una vez sea elegida como miembro del Comité Ejecutivo.

Bosnia y Herzegovina, A/61/903, 10 de mayo de 2007

Habida cuenta de su amplia experiencia en actividades relacionadas con el retorno de personas refugiadas y desplazadas, Bosnia y Herzegovina se compromete a:

- Prestar asistencia a todas las poblaciones afectadas por la guerra, aprovechando su experiencia en actividades relacionadas con el retorno de refugiados;
- Promover la plena aplicación de la Convención contra la Tortura y la abolición de la pena de muerte, y
- Promover la aplicación de todas las resoluciones y medidas contra la intolerancia, el racismo y todas las formas de discriminación.

Egipto, A/61/878, 23 de abril 2007

Contribuirá a mejorar el sistema de protección internacional para los refugiados, en particular de África, de conformidad con el derecho relativo a los derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

Azerbaiyán, A/63/800, 1 de abril 2009

Continuará la aplicación del programa estatal sobre el mejoramiento de las condiciones de vida y el aumento del empleo de los refugiados y las personas internamente desplazadas, incluidas las enmiendas al mismo introducidas por decreto presidencial de fecha 31 de octubre de 2007.

Conferencia Internacional de la Cruz Roja y la Media Luna Roja

*Compromiso conjunto - P124 (Gobierno - **Bélgica**; Sociedad Nacional de Bélgica)*

El gobierno belga y la Cruz Roja de Bélgica se comprometen a revisar las medidas que puedan fomentar el retorno voluntario de los migrantes a sus países de origen, especialmente en lo que respecta al apoyo y la prevención.

...

- El Gobierno belga se compromete a revisar las medidas que puedan mejorar el apoyo ofrecido a los migrantes en relación con su retorno voluntario a sus países de origen, y que las medidas para prevenir la migración se conviertan en asunto de interés humanitario.

*Compromiso - P142 (Gobierno - **Chipre**)*

En una situación en la cual casi el 18% de la población y el 14% de la fuerza laboral de la República de Chipre son de origen extranjero, la migración es un tema primordial y tiene una importancia cada vez mayor.

Desarrollando sus políticas sobre migración en estrecha coordinación con sus socios en la Unión Europea, el Gobierno de la República de Chipre seguirá haciendo todo lo posible para satisfacer las necesidades humanitarias de los migrantes, los refugiados y solicitantes de asilo...

Compromiso - P253 (Gobierno - Costa Rica)

1. Costa Rica se compromete a trabajar a través del Poder Ejecutivo para llevar a cabo todas las medidas necesarias para lograr la aprobación legislativa de los proyectos de ley recientemente enviados al Congreso en relación con los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad (enmiendas al Código Penal y la Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad), dos protocolos (el Protocolo sobre gases asfixiantes y el Protocolo V a la Convención de 1980) y la enmienda a la Convención de 1980. Por otra parte, Costa Rica se compromete a introducir un proyecto de ley durante el actual período legislativo para que se apruebe la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

2. El Estado se compromete a llevar a cabo una campaña masiva de sensibilización sobre la cuestión de la tenencia de armas, con el fin de impedir su uso y, por lo tanto, prevenir la violencia. El Estado también incluirá la protección del derecho internacional humanitario en la reforma de la ley de armas. Por último, el Estado de Costa Rica se compromete a continuar su apoyo en la creación de un instrumento jurídico internacional que regule el comercio de armas. También se compromete a seguir promoviendo el proceso de Oslo, que aboga por la firma de un tratado que prohíba las municiones en racimo.

3. Con el objetivo de cambiar el enfoque sobre la migración, se realizará una transición de un sistema de migración basado en el control a una política que haga énfasis en la integración. Para ello, se impulsará la creación, dentro de la Dirección General de Migración y Extranjería de Costa Rica, de una Dirección de Integración de la comunidad migrante en el país, cuyas funciones incluirán la protección de los migrantes y refugiados que son víctimas de conflictos armados. En segundo término, se promulgará la legislación necesaria para este nuevo enfoque.

Compromiso conjunto - P103 (Gobierno - Finlandia; Sociedad Nacional - Finlandia)

La Cruz Roja Finlandesa ha trabajado en la acogida de los solicitantes de asilo y los refugiados desde 1973. Tiene un papel especial asistiendo a los migrantes más vulnerables, especialmente a los refugiados, y en la activación de la sociedad civil a través del voluntariado para apoyar la integración de los migrantes. Como auxiliares de las autoridades y como una organización humanitaria, la CRF también está preparada para organizar la recepción de solicitantes de asilo y refugiados en diversas situaciones.

Están surgiendo nuevos desafíos ya que el número de migrantes con diferentes estatutos y necesidades es cada vez mayor. Es necesario intensificar los esfuerzos para implementar un verdadero proceso bilateral de integración donde participen activamente los migrantes y la sociedad de acogida.

Durante los años 2008 a 2011, por la presente nos comprometemos a trabajar juntos con el fin de apoyar la integración de los migrantes en Finlandia y fortalecer los esfuerzos para prevenir la marginación de los migrantes vulnerables, para luchar contra la discriminación étnica y el racismo que pueden perjudicar seriamente la integración de los migrantes, y para desarrollar los preparativos para la acogida de solicitantes de asilo o de otros flujos masivos de migrantes. Los propios migrantes deben ser animados a participar y contribuir con estos procesos.

*Compromiso conjunto P321 (Gobierno - **Suiza**, Sociedad Nacional - Suiza)*

Durante el periodo 2008-2011 por la presente nos comprometemos:

1. Tenemos como objetivo común mejorar las competencias interculturales de los profesionales de la salud en Suiza.
2. Nos comprometemos a reforzar las competencias en materia de salud de la población migrante en Suiza y a facilitar el acceso de los migrantes al sistema suizo de salud.
3. El Gobierno suizo ofrece apoyo a la Cruz Roja Suiza para continuar con los servicios ambulatorios para las víctimas de tortura y de guerra. Los servicios ambulatorios de la Cruz Roja Suiza ofrecen asesoría y tratamiento a los refugiados y a sus allegados quienes han sido víctimas de violencia sistemática y quienes sufren las secuelas del trauma. El objetivo es que puedan llevar una vida independiente y crear condiciones favorables para su integración social y profesional en Suiza.

*Compromiso conjunto - P322 (Gobierno - **Suiza**; Sociedad Nacional - Suiza)*

Seguiremos promoviendo el retorno voluntario y proporcionando asesoría y asistencia material a los repatriados con el fin de facilitar su reinserción en sus países de origen. Para mejorar aún más la asistencia, aplicaremos los más altos estándares posibles en la prestación de asesoría y asistencia a los repatriados. Se hará énfasis en la asesoría y la asistencia a los repatriados vulnerables.

Iniciativa Global Clinton

Adopción del aumento gradual de estufas limpias y eficientes, 2010¹⁰

Compromiso del Departamento de Estado de los EE.UU., la Fundación de las Naciones Unidas, Royal Dutch Shell, la Organización Mundial de la Salud, la Agencia de Protección Ambiental de los EE.UU. (y otros socios, incluyendo al ACNUR)

La Fundación de las Naciones Unidas, en colaboración con los principales socios públicos y privados, se compromete a lanzar una nueva y audaz Alianza Mundial para Estufas Limpias para que 100 millones de hogares adopten estufas y combustibles limpios y eficientes para el año 2020. La Alianza Mundial para Estufas Limpias busca salvar vidas, mejorar los medios de vida, empoderar a la mujer, y combatir el cambio climático por medio de la creación de un próspero mercado mundial de soluciones limpias y eficientes para la cocina doméstica

¹⁰ Ver

http://www.clintonglobalinitiative.org/commitments/commitments_search.asp?Section=Commitments&Page%20Title=Browse%20and%20Search%20Commitments.