

**Palabras de apertura del Alto Comisionado  
Diálogo 2010 sobre los Vacíos de Protección y Respuestas**

**Palacio de las Naciones, Ginebra  
8 de diciembre de 2010**

Excelencias, señoras y señores:

El mundo ha cambiado. La claridad de la situación del desplazamiento al final de la Segunda Guerra Mundial y las certezas al caracterizar el reconocimiento de la condición de refugiado que habían durante la Guerra Fría, se han ido.

Los desafíos de hoy están interconectados y son complejos. El crecimiento de la población, la urbanización, el cambio climático, la escasez de agua y la inseguridad alimentaria y de las fuentes de energía están exacerbando el conflicto y combinándose de otras maneras que obligan a la gente a huir de sus países.

Están desdibujándose las distinciones entre los refugiados y los migrantes y entre los movimientos voluntarios y los involuntarios, y a veces es difícil tomar decisiones sobre ellos.

La *Convención sobre el Estatuto de los Refugiados* de 1951, que cumple 60 años en 2011, nos ha servido bien, es sólida en sus disposiciones fundamentales y ha demostrado ser lo suficientemente flexible como para adaptarse a nuevas formas de persecución, en particular para los miembros de un determinado grupo social.

Pero los factores cada vez más complejos que afectan los desplazamientos transfronterizos están exponiendo vacíos en el régimen de protección internacional.

Identificar maneras de responder a estos vacíos es el propósito de este Diálogo. Nuestras discusiones durante el siguiente día y medio están organizadas alrededor de tres temas principales: los vacíos de protección, la responsabilidad compartida y la reducción de la apatridia.

Señoras y señores:

Los vacíos de la protección internacional se producen principalmente en tres formas: por la implementación inadecuada de los tratados existentes, por las insuficientes adhesiones a los instrumentos pertinentes y por los defectos en el marco de la protección internacional.

Permítanme referirme a cada una.

En primer lugar, los países que han ratificado los instrumentos presentan vacíos en su implementación y en el respeto de los principios existentes y universalmente reconocidos como el de la no devolución.

Preservar el espacio de protección – incluso en entornos legales sofisticados – es cada vez más difícil. Algunos sistemas de asilo siguen siendo ineficaces a pesar de las importantes inversiones hechas en el fortalecimiento institucional.

Son preocupaciones importantes la calidad de la toma de decisiones en materia de asilo y las interpretaciones restrictivas de la definición de refugiado.

Las definiciones ampliadas de refugiados adoptadas en África y América Latina y por el ACNUR, incluyen a las personas obligadas a huir por acontecimientos que perturban gravemente el orden público o por los efectos indiscriminados de la violencia generalizada.

Pero en otras regiones, la falta de un riesgo individualizado de persecución y la conexión con un motivo de la Convención de 1951, impiden que tales individuos sean reconocidos como refugiados.

En el mejor de los casos, se pueden esperar formas complementarias de protección, como están disponibles en Europa.

Los enfoques para tratar a las personas que huyen de la violencia generalizada revelan una serie de defectos. La protección conferida puede ser discrecional o basarse en consideraciones políticas o puede limitarse a las personas que ya se encontraban en el país de asilo antes de que comenzara el conflicto.

En el peor de los casos, la protección no está disponible en absoluto. Y se devuelve a las personas contra su voluntad a las situaciones donde persiste el conflicto, o a los países que atravesaron en su viaje, que a veces carecen de sistemas de asilo.

Otras preocupaciones en materia de protección incluyen las salvaguardias ineficaces o inexistentes en las fronteras, las disposiciones de recepción inadecuadas y la falta de alternativas a la detención.

En muchos países, los procedimientos no garantizan que se tome en cuenta el interés superior del niño en las decisiones que les afectan.

En otros casos, puede haber vacíos significativos entre la legislación y la práctica. Puede que no se hayan promulgado leyes nacionales o que hayan sido promulgadas sólo parcialmente, o las reservas formales hechas a las disposiciones fundamentales de la Convención de 1951 pueden obstaculizar su funcionamiento efectivo.

En algunas situaciones, las preocupaciones políticas o de seguridad tienen prioridad sobre las necesidades humanitarias.

Los vacíos de protección pueden resultar de la escasez de recursos o de capacidad. Los sistemas de determinación de la condición de refugiado pueden estar carentes de los recursos que necesitan para hacer su trabajo. Como resultado, a menudo se deja que el ACNUR asuma las responsabilidades del Estado en esa materia. Todavía llevamos a cabo la determinación de la condición de refugiado bajo nuestro mandato en más de 50 países, muchos de los cuales son signatarios de la Convención de 1951.

En muchas situaciones de refugiados prolongadas, sobre todo en entornos de campamentos, hay una falta de apoyo a los derechos económicos y sociales de los refugiados. En consecuencia, muchos refugiados que podrían llegar a ser autosuficientes siguen dependiendo de la asistencia.

En la raíz de algunas disposiciones restrictivas y de la interpretación de leyes, políticas y prácticas que dan lugar a vacíos de protección, se encuentra un resurgimiento del racismo y la xenofobia. Promover sociedades tolerantes y diversas sigue siendo un enorme desafío, a pesar de los esfuerzos de algunos gobiernos y gran parte de la sociedad civil.

En mi opinión, las sociedades multiétnicas, multiculturales y multirreligiosas no solo son buenas, sino inevitables. Necesitamos políticos en todo el mundo que reconozcan y ensalcen esta realidad sin pedir disculpas. Nunca debe permitirse la explotación del miedo y el odio para ganar votos o para aumentar la audiencia de los medios de comunicación.

Los Estados deben reafirmar y renovar su compromiso con los principios fundamentales de la protección de los refugiados y con las obligaciones que asumieron como signatarios de los principales instrumentos. Espero que esto sea uno de los resultados concretos de las actividades conmemorativas previstas para el próximo año, que culminan en una reunión ministerial en diciembre.

Señoras y señores:

La segunda forma en que se producen los vacíos en la protección es debido a que muy pocos países han ratificado los instrumentos pertinentes. Sin embargo, también tenemos que reconocer el hecho de que algunos países que *no* han ratificado las convenciones tienen un mejor enfoque práctico para la protección del refugiado que otros que *sí* han ratificado la Convención.

Aunque 147 Estados han firmado la Convención de 1951 o su Protocolo de 1967 o ambos instrumentos, esta impresionante cifra oscurece el hecho de que existe una variación regional significativa.

Esos instrumentos son fundamentales para el régimen de protección internacional, han existido durante un largo tiempo y han demostrado su naturaleza apolítica. Sin embargo, los textos de 1951 y de 1967 siguen sin ser ratificados por la mayoría de los Estados en algunas regiones.

Las convenciones de la apatridia lo tienen aún peor.

La *Convención sobre el Estatuto de los Apátridas* de 1954, es el primer tratado mundial destinado a abordar las necesidades de ese grupo, pero tiene sólo 65 signatarios.

La *Convención para Reducir los Casos de Apatridia* de 1961, cuyo aniversario estaremos conmemorando el año próximo y que es el principal instrumento jurídico internacional con respecto a las formas de evitar la apatridia, tiene sólo 37 signatarios.

Estas convenciones son importantes, establecen las normas a nivel mundial, subrayan el compromiso de los Estados a respetar los derechos humanos y contribuyen a la mejora de la normativa del desplazamiento internacional.

Más que con otras medidas, los Estados que se adhieren a ellas serán llamados a resolver los vacíos de la protección internacional en la apatridia.

Señoras y señores:

Un tercer y más difícil conjunto de vacíos de protección surge en situaciones de desplazamiento transfronterizo que están fuera del alcance de los instrumentos existentes. Estos son los vacíos más emblemáticos de nuestra época, reflejan las formas nuevas y más complejas de desplazamiento forzado en el mundo.

No existe una lista exhaustiva de las categorías de personas sujetas a tal desplazamiento. Mucho depende del marco conceptual y de las definiciones que se utilicen. Dicho esto, permítanme referirme a algunas de las más importantes.

Los desastres naturales –inundaciones, terremotos, huracanes, deslizamientos de tierra, erupciones volcánicas– están aumentando en intensidad y frecuencia. Mientras que la mayoría de los desplazamientos causados por estos eventos son internos, también pueden impulsar a las personas a cruzar fronteras. Sin embargo, ninguno de los instrumentos de derecho internacional y regional de refugiados existentes aborda de manera específica la difícil situación de estas personas.

También en gran medida es interno el desplazamiento causado por los efectos del cambio climático de proceso lento. Pero el cambio climático también puede contribuir al desplazamiento de personas a través de fronteras internacionales al acelerar la sequía, la desertificación, la salinización del agua subterránea y del suelo y el aumento del nivel del mar. Los instrumentos no dicen nada sobre estos grupos de personas.

Ciertas formas de violencia pueden causar la huida de determinados grupos a través de fronteras. Las víctimas de la violencia de las pandillas, por ejemplo, o las víctimas de las guerras del narcotráfico en Estados que no pueden ofrecerles protección.

También existe un vacío para las personas que eligen alejarse de un futuro incierto y de los riesgos difíciles de evaluar en los países que están saliendo de un conflicto. Las incertidumbres de la evolución del entorno plantean riesgos para algunos, aunque la mayoría de la gente que se va no califique como refugiada.

Otras calamidades causadas por los seres humanos, tales como la privación socio-económica grave, pueden provocar que individuos y familias huyan por las fronteras. Puede que algunos huyan de la persecución, pero la mayoría se va porque carece de cualquier opción significativa para quedarse. Normalmente la falta de alimentos, agua, educación, atención médica y los medios de vida sostenibles –por sí misma– no sustentaría una solicitud de asilo en virtud de la Convención de 1951. Sin embargo, las personas con estas carencias pueden necesitar una forma de protección.

Señoras y señores:

El régimen aprobado internacionalmente para la protección tiene vacíos. Está claro que hay derechos de los refugiados, pero aún no existe un consenso sobre cómo proceder cuando se trata de una forma temporal de protección para garantizar la seguridad y la dignidad de las personas que no reúnen los requisitos para el reconocimiento de la condición de refugiado.

El primer paso, creo, es desarrollar un conjunto de entendimientos comunes sobre las cuestiones claves:

¿Cuánta protección?

¿Para quién?

¿Durante cuánto tiempo?

¿Y por cuáles medios?

¿Cuáles son las funciones respectivas de las agencias de la ONU, el Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja, las ONG y la sociedad civil?

¿Qué nuevas formas de asociación se podrían requerir?

¿Para algunas de las categorías, al menos, la respuesta sería un régimen de protección temporal claramente definido?

\* \* \*

Señoras y señores:

Permítanme referirme ahora al segundo de los temas principales del Diálogo: la responsabilidad compartida.

La responsabilidad compartida es un principio rector de la cooperación internacional en situaciones de refugiados. Está fundamentado en el derecho internacional y regido por él, en particular por el principio de la solidaridad internacional.

La Convención de 1951 se basa en la responsabilidad compartida, aunque hay que reconocer que no contiene indicadores acordados para llevar el concepto a la práctica.

Se han establecido acuerdos *ad hoc* de responsabilidad compartida para responder a una variedad de clases importantes y recurrentes de situaciones de refugiados: las afluencias a gran escala, las migraciones mixtas, los movimientos secundarios irregulares, las operaciones de búsqueda y salvamento en el mar y situaciones de refugiados prolongadas.

Como indiqué en mis observaciones al Comité Ejecutivo, se requiere un “nuevo acuerdo sobre la responsabilidad compartida”. Debe basarse en marcos pragmáticos y contar con un proceso para activar los compromisos.

Necesitamos enfoques lo suficientemente flexibles como para permitirnos abordar todas las fases y grupos de personas en un ciclo de desplazamiento.

Y afortunadamente, hay una serie de buenos modelos.

*La Declaración y el Plan de Acción de México para Fortalecer la Protección Internacional de los Refugiados en América Latina* es el ejemplo reciente más significativo de un enfoque integral.

El plan se basa en el alto nivel de coherencia jurídica y cultural en América Latina y lo refuerza. Insta a los gobiernos, al sistema de las Naciones Unidas y al sistema Interamericano y los diferentes sectores de la sociedad civil para apoyar los ambiciosos objetivos de la protección internacional y de las soluciones duraderas.

Las iniciativas de las “Ciudades solidarias” promueven la autosuficiencia de los refugiados y respalda las necesidades de las comunidades de acogida.

De manera similar, el esfuerzo de “Fronteras solidarias” en situaciones de afluencia masiva garantiza que la protección del espacio de asilo no opera en detrimento de las poblaciones locales.

El programa de “Reasentamiento solidario” subraya el papel fundamental de esta solución, tanto a nivel individual como estratégico y alienta a los países a establecer esos programas.

El reasentamiento es, de hecho, una forma tangible y eficaz de la responsabilidad compartida. El año pasado los 24 países de reasentamiento recibieron más de 128.000 solicitudes del ACNUR. El número de refugiados que viajaron a sus nuevos hogares por el reasentamiento, también aumentó a poco menos de 85.000. Sin embargo, sigue habiendo un importante vacío entre las necesidades y la capacidad de reasentamiento. Unos 800.000 refugiados necesitan reasentamiento en este momento. Los números de plazas disponibles representan aproximadamente una décima parte de ese número.

Señoras y señores:

También en Asia se reconoce la utilidad de los enfoques amplios para atender poblaciones complejas y a los movimientos de refugiados. El Plan Integral de Acción para Indochina en los años ochenta y noventa representa probablemente el ejemplo más conocido.

Hoy se están forjando marcos de cooperación regional a través de esfuerzos como el proceso de Bali.

Esto alienta a la adopción de enfoques que son integrales y de colaboración, por un lado, pero lo suficientemente diferenciados e individualizados, por el otro lado, como para tener en cuenta las diversas categorías de personas en movimiento.

El ACNUR está trabajando con los países de la región para ver cómo la protección regional puede complementar los mecanismos nacionales de protección.

Señoras y señores:

Las responsabilidades que estamos debatiendo recaen de forma desproporcionada sobre el mundo en desarrollo. Cuatro quintas partes de los refugiados del mundo residen en los países en desarrollo.

El ACNUR, como anuncié en el período de sesiones del Comité Ejecutivo de [octubre de 2010], comisionó un estudio independiente para obtener una mejor imagen de los costos económicos y sociales de acoger a los refugiados. Pero ya sabemos que la generosidad de los países y de las comunidades de acogida debe ir acompañada por la solidaridad del mundo desarrollado.

Nuestras intervenciones han hecho hincapié en una serie de áreas: la sostenibilidad de los retornos, el apoyo a proyectos de integración local, los esfuerzos de desarrollo regional en zonas de acogida de refugiados, apoyo a las comunidades locales y la rehabilitación de los antiguos asentamientos de refugiados.

Nos hemos comprometido con iniciativas como el Programa para Zonas de Acogida de los Refugiados en Pakistán. Allí, el ACNUR trabaja con el gobierno, el PNUD y los organismos de desarrollo para promover la coexistencia armoniosa de las comunidades afganas y pakistaníes, mediante el fortalecimiento de la gobernanza y la prestación de los servicios públicos.

Pero esto es sólo una iniciativa muy modesta, tiene que ser replicada y ampliada en muchas otras situaciones.

Dado que el ACNUR por sí solo no tiene los recursos necesarios para hacer todo lo que se necesita hacer, debemos garantizar que otros también participen.

Tenemos que aprovechar más plenamente las potencialidades de las iniciativas de la ONU como, por ejemplo, Unidos en la Acción. Necesitamos movilizar más sistemáticamente a los organismos de desarrollo y las instituciones financieras internacionales para nuestros esfuerzos comunes. Y debemos garantizar que se exploran otras formas de cooperación bilateral para el desarrollo.

A los efectos de ayudar a enmarcar la discusión en este Diálogo, les insto a considerar una serie de preguntas:

¿Cuál cree usted que debe ser el alcance de las disposiciones de la responsabilidad compartida?

¿Qué formas de cooperación y solidaridad se podrían contemplar?

¿Qué mecanismos se podrían utilizar?

¿Qué determinaría la naturaleza y el grado de las contribuciones?

¿Qué debe activarlas?

¿Cuál es el papel de la sociedad civil en estos esfuerzos?

¿Y qué puede mejorar el ACNUR?

\* \* \*

Señoras y señores:

El tema más importante para el Diálogo, finalmente, es identificar los vacíos que conducen a la apatridia y las medidas necesarias para corregirlas.

No se sabe con certeza el número total de personas afectadas por la apatridia, pero pueden ser como 12 millones de personas.

En sí misma, la falta de nacionalidad representa la negación de un derecho humano fundamental.

Pero las personas que no pueden ejercer este derecho inevitablemente encuentran como consecuencia una variedad de problemas con otros derechos.

No pueden trabajar legalmente ni viajar, no pueden tener acceso a la atención de la salud u obtener educación para sí o para sus hijos.

Como señalé anteriormente, las convenciones [sobre apatridia] de 1954 y 1961, tienen un nivel muy bajo de adhesión: 65 y 37 signatarios, respectivamente.

La prioridad evidente para abordar y prevenir la apatridia es que más países firmen e implementen estos instrumentos.

En el periodo previo al 50 aniversario de la *Convención para Reducir los Casos de Apatridia* de 1961 el año próximo, el ACNUR se centra en actividades de promoción, en particular la promoción de adhesiones a los convenios.

La División de Protección Internacional ha preparado una guía.

Y se prevé una serie de iniciativas separadas, incluyendo un importante esfuerzo en 2011 para abogar por reformas legislativas para que las madres y los padres sean igualmente capaces de transmitir su nacionalidad a sus hijos. Varios países han enmendado recientemente su legislación para permitir esto, pero en muchos lugares las leyes aún les impiden a las madres hacerlo.

Muchas de las medidas necesarias para reducir la apatridia tienen costos limitados o ningún costo. Alcanzar la meta es más una cuestión de voluntad política o de romper con la práctica anterior.

Pero por otro lado, algunos de los pasos que deben tomarse sí tendrán costos, tales como el establecimiento de sistemas adecuados de registro de nacimientos y procesos para dar efecto a los derechos legales.

Señoras y señores:

La reducción de la apatridia es una actividad esencial del mandato suplementario del ACNUR y encontrarán en nosotros un socio dispuesto, sobre todo para ayudar a mejorar la capacidad de las autoridades nacionales.

Me siento alentado por la creciente conciencia de la apatridia y el compromiso para reducir sus efectos perniciosos evidentes en las recientes iniciativas, tales como la *Declaración de Brasilia sobre la Protección de Personas Refugiadas y Apátridas en el Continente Americano*, del mes pasado.

Reconocer la importancia de la solidaridad con las personas apátridas y las contribuciones que ellas hacen a sus sociedades de acogida, como lo hace la Declaración, es el primer paso en el camino hacia las soluciones.

A los efectos de ayudar a enmarcar la discusión de la apatridia en el Diálogo, permítanme una vez más plantear una serie de preguntas claves:

¿Cómo hacer para aumentar las adhesiones a los instrumentos sobre la apatridia?

¿Qué podemos hacer para aumentar la conciencia pública sobre cuestiones de apatridia?

¿Puede utilizarse el marco internacional de los derechos humanos para llenar algunos vacíos de protección para las personas apátridas?

¿Hay ejemplos de buenas prácticas que pueden ser replicados en otros lugares, por ejemplo, en la identificación de las poblaciones apátridas, en el establecimiento de procedimientos de determinación de las personas apátridas y en la promulgación de reformas legislativas?

¿Qué otra cosa podemos hacer –y el ACNUR en particular– para reducir la apatridia?

Señoras y señores:

Como he mencionado, el programa anual de actividades que estamos planificando para la conmemoración de las convenciones de 1951 y 1961, culminará con una reunión a nivel ministerial en diciembre de 2011.

Esa reunión estará orientada hacia la promoción de actividades concretas para abordar los vacíos que he mencionado.

Esperamos que sea la ocasión para que los Estados asuman algunos compromisos muy concretos de acciones específicas. En los próximos meses estaremos dando seguimiento a lo que podrían conllevar estos compromisos. En lugar de participar en una discusión muy controvertida y fuerte en algunos temas sensibles, creo que deberíamos aprovechar el año próximo para alentar a los Estados a que voluntariamente se comprometan a mejorar sus regímenes de protección. A través de esto, podríamos hacer enormes progresos.

Nuestro pensamiento inicial es que los Estados podrían abordar una serie de compromisos sobre asuntos como:

Adherirse a las convenciones de refugiados y la apatridia;

Retirar reservas que restringen la plena implementación de los instrumentos en cuestión;

Introducir o enmendar la legislación para mejorar la implementación de las convenciones a nivel nacional;

Colaborar con otros Estados para compartir las responsabilidades y abordar los desafíos regionales;

Facilitar la función del ACNUR en la supervisión de las convenciones de refugiados y de apatridia;

Resolver situaciones particulares de desplazamiento, de apatridia o de refugiados prolongadas y cuestiones de protección específicas, por ejemplo:

Establecer sistemas de registro de nacimientos tanto para los refugiados como para evitar la apatridia

Eliminar los obstáculos a la adquisición de la nacionalidad (por ejemplo, la incapacidad de las mujeres para transmitir la nacionalidad a sus hijos)

Mejorar los derechos sociales y económicos de los refugiados (por ejemplo, a través del acceso a los servicios nacionales y programas de medio de vida sostenibles)

Emprender iniciativas para reducir el racismo y la xenofobia

Hacer los sistemas de entrada más sensibles a la protección

Instituir procesos y procedimientos diferenciados para los nuevos ingresos

Aumentar la participación del gobierno en la determinación de la condición de refugiado

Implementar alternativas a la detención

Crear o ampliar los programas de reasentamiento.

La enriquecedora muestra representativa de gobiernos, organizaciones multilaterales, expertos y otros miembros de la sociedad civil que participan en este Diálogo, lo convierten en un catalizador adecuado y único para el pensamiento que tenemos que hacer juntos.

Enfrentados a desafíos de la protección de complejidad sin precedentes, tenemos que utilizar el año 2011 para generar un nuevo impulso en el compromiso de la comunidad internacional para satisfacer las necesidades de protección de las personas desplazadas.

Con las próximas conmemoraciones y la reunión a nivel ministerial, tenemos la oportunidad de reafirmar los principios fundamentales de la protección internacional y forjar una nueva dinámica de protección.

Estos son objetivos audaces y dignos.

Le deseo discusiones reflexivas.

\* \* \*