

**“La Convención Plus”:  
Preguntas y respuestas**

20 de mayo de 2003

Introducción

1. El propósito de esta nota es informar sobre la iniciativa de la “Convención Plus” propuesta por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Se describe el fundamento legal de los acuerdos especiales que surgirían de la “Convención Plus”, así como su vinculación con la agenda para la Protección<sup>1</sup>. También se proporcionan algunos detalles sobre el Foro, que será el medio para darle seguimiento a los acuerdos. Previo a las consultas que se realizaron el 25 de noviembre de 2002, se hizo circular una nota sobre el Foro (de fecha 30 de octubre de 2002)

¿Qué es la “Convención Plus”?

2. Las Consultas Globales sobre Protección Internacional llevadas a cabo por el ACNUR se centraron, de manera especial, en las *herramientas de protección*: en las que están actualmente a disposición de la comunidad internacional, y en aquellas que deben ser perfeccionadas para tener un manejo más adecuado de los problemas de los refugiados. El propósito era lograr una respuesta internacional más confiable y eficaz, así como garantizar una mayor equidad en el reparto de las responsabilidades y gastos. En diversas partes del Programa de Protección se solicita específicamente la creación de nuevos acuerdos y herramientas. Durante la sesión número treinta y cinco del Comité Ejecutivo del Programa del Alto Comisionado (ExCom), en octubre de 2002, el Alto Comisionado instó a la creación de dichas herramientas, bajo la modalidad de “acuerdos especiales” multilaterales, que servirían de complemento a la Convención de 1951. El objetivo de estos acuerdos es establecer convenios de cooperación en las áreas donde sean necesarios los compromisos multilaterales y, en las áreas en que se puedan negociar. El Alto Comisionado denominó estas herramientas “Convención Plus”.

¿Significa esto que se debe revisar la Convención de 1951?

3. La Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 continúan siendo la base de la protección internacional de los refugiados. Su relevancia y validez fueron confirmadas por todos los Estados Partes en la Declaración adoptada en la Reunión Ministerial de diciembre de 2001. No obstante, aun cuando la Convención continúa siendo el marco esencial de los derechos de los refugiados, por sí sola no basta. Existe la necesidad de establecer un sistema transparente para repartir las responsabilidades y promover una mejor distribución de las cargas entre los Estados, sobre todo en el contexto de afluencias masivas y de flujos migratorios combinados, y en la búsqueda de soluciones duraderas. La “Convención Plus” *no* pretende, por lo tanto, revisar la Convención, sino *continuar edificando* sobre ella.

¿Qué temas se han identificado para formar parte de los acuerdos especiales de la “Convención Plus”?

4. Con base en las propias sugerencias del Alto Comisionado, las siguientes actividades podrían considerarse como posibles temas para los acuerdos de la “Convención Plus”:

---

<sup>1</sup> Ver A/AC.96/965/Add.1, ratificada en la sesión treinta y cinco del Comité Ejecutivo en octubre de 2002 (A/AC.96/973, párr. 21 (a)), y posteriormente adoptada por la Asamblea General (A/RES/57/187, párr. 6).

- Planes generales de acción para garantizar una respuesta más eficaz y predecible a las afluencias masivas;
- Asistencia para el desarrollo con vistas a lograr una distribución más equitativa de las cargas y promover la autonomía de los refugiados y los retornados en:
  - países que albergan grandes cifras de refugiados<sup>2</sup>;
  - las comunidades de acogida de refugiados para facilitar la integración local en áreas remotas;
  - los países de origen, en el contexto de la reintegración;
- Compromisos multilaterales para el reasentamiento;
- Funciones y responsabilidades de los países de origen, tránsito y destino, en situaciones “irregulares” o en “movimientos secundarios” (acuerdos multilaterales de readmisión; fortalecimiento de la capacidad institucional; acuerdos de protección extraterritorial en un marco de responsabilidad compartida).

¿Cuál es el fundamento legal de los acuerdos especiales y cómo se les ha utilizado en el pasado?

5. El fundamento legal de estos acuerdos se encuentra estipulado en el párrafo 2(b) de la resolución 428(V) de la Asamblea General del 14 de diciembre de 1950 y en el párrafo 8(b) del Estatuto del ACNUR. Su propósito es la “ejecución de todas las medidas destinadas a mejorar la situación de los refugiados que estén dentro de la competencia de la Oficina, y a reducir el número de refugiados que requieran protección”. Hasta el momento<sup>3</sup>, la mayoría de las medidas se han:
  - (i) suscrito a nivel ejecutivo;
  - (ii) por el Alto Comisionado (o en su nombre) y con un número limitado de gobiernos;
  - (iii) se han centrado en aspectos operativos; y
  - (iv) han estado ligadas a un grupo específico de refugiados o a una situación específica.

¿Tienen los “acuerdos especiales” carácter vinculante ?

6. Los acuerdos especiales se diferencian de los “convenios internacionales ... y proponiendo modificaciones a los mismos” mencionadas en el párrafo 8 (a) del Estatuto del ACNUR, que se suscriben entre Estados y su intención es tener un carácter normativo y **vinculante**.
7. El **carácter vinculante** de los acuerdos especiales depende de si las partes tienen la intención de darle un efecto legal a sus compromisos. De ser así, los derechos y obligaciones aceptados de manera conjunta serían, en teoría, exigibles legalmente. Los acuerdos cuya intención es ser **vinculantes** constituyen, de hecho, una “**ley dura**” y, más específicamente, son tratados que se acogen a las regulaciones del derecho internacional.
8. El contenido del acuerdo es, por supuesto, una consideración importante. Un compromiso específico se presta más a convertirse en acuerdo **vinculante** que una exhortación política muy

---

<sup>2</sup> Que cantidad de refugiados es considerada como “grande” para el propósito de esta nota, se definirá más adelante, conforme se desarrolle el Foro.

<sup>3</sup> Un ejemplo típico lo constituyen los acuerdos tripartitos sobre repatriación voluntaria y el Plan General de Acción de 1989 para los Refugiados Indochinos (CPA). Una revisión rápida de la práctica organizacional del ACNUR revela, por ejemplo, que existen unos 24 acuerdos especiales relativos a la repatriación voluntaria.

amplia. Sin embargo, un mismo documento puede contener una combinación de ambos, y, en el análisis final, la intención de los signatarios será el factor determinante.

9. Aun cuando los acuerdos especiales no sean *vinculantes per se*, al menos, reflejan un importante compromiso político de parte de los Estados involucrados a actuar de una determinada manera. En efecto, muchos gobiernos establecen acuerdos y cartas de intención que no necesariamente crean obligaciones legales, pero que sí determinan sus decisiones, o por lo menos influyen de manera sustancial en ellas. Aunque no llegan a tener el carácter de “*ley dura*”, tales acuerdos sirven para gobernar las relaciones entre los Estados en cuestión.
10. En general, los “acuerdos especiales” se pueden caracterizar como: (i) acuerdos escritos que han sido preparados por el ACNUR y los gobiernos; (ii) acuerdos que, según su contenido, buscan ser *vinculantes*, o reflejar un grado importante de compromiso político; (iii) acuerdos que reflejan la intención de los participantes de actuar de una manera consensuada; (iv) acuerdos suscritos con los propósitos mencionados en el párrafo 8(b) del Estatuto, es decir, con el fin último de beneficiar a los refugiados.

#### ¿Qué forma podrían adquirir los acuerdos especiales?

11. Un modelo útil, aunque no el único, es el Plan General de Acción para los Refugiados Indochinos (CPA). El ACNUR desempeñó un papel importante en la negociación e implementación de dicho CPA. El documento final fue aprobado en una conferencia internacional por funcionarios de alto nivel, que representaban a sus gobiernos en los compromisos adquiridos. A pesar de que el documento no llegó a firmarse, el nivel de compromiso político fue muy alto. El plan aprobado no contenía directrices normativas o interpretativas, pero establecía funciones y responsabilidades sobre cómo manejar y resolver una situación de refugiados.
12. Los acuerdos especiales, por lo tanto, pueden adquirir la forma de documentos firmados de naturaleza contractual o de documentos no firmados de naturaleza declaratoria, adoptados en un foro internacional. Deben, eso sí, contener algún tipo de *compromiso multilateral que revista la forma de un Acuerdo o una Declaración*. El ACNUR se guiará por el deseo de los Estados de que un acuerdo en particular se redacte en forma tal que resulte *vinculante*.

#### ¿Pueden los acuerdos especiales de la “Convención Plus” ser genéricos o específicos?

13. Según el tema y de la intención de los participantes, los acuerdos especiales pueden ser genéricos o específicos. El párrafo 8(b) del Estatuto es lo suficientemente amplio como para incluir ambos tipos, a pesar de que su contexto histórico y sus términos (“... la ejecución de todas las medidas destinadas a ...”) apuntan más bien a grupos de refugiados específicos y a situaciones específicas.
14. Los acuerdos especiales de tipo *genérico* podrían fungir como compromisos por parte del ACNUR y los Estados participantes. Estos acuerdos podrían centrarse en las funciones y responsabilidades de los actores interesados, al tiempo que incorporan principios generales y aluden a normas legales. No obstante, en la medida en que se sean menos abstractos y conceptuales, tanto mayor será el valor de los acuerdos. Los acuerdos de tipo *específico* abordarían una situación determinada en un país determinado, o una situación que afecte a un grupo particular de refugiados, a fin de alcanzar una solución duradera (como sería el caso de un flujo masivo o una situación prolongada de refugiados).
15. La implementación de los acuerdos se debe poder medir de manera clara. Al respecto, existen varias opciones: a) una opción cuantitativa (compromisos basados en “cifras”, por ejemplo, en

porcentajes o en cantidades absolutas de asistencia para el desarrollo, o en número de refugiados); o b) una opción de proceso (se establece un proceso para evaluar y monitorear la implementación de los compromisos). De otra forma, los compromisos estarían vinculados, únicamente, a las buenas intenciones de los signatarios, y esto podría no ser suficiente para garantizar su implementación.

#### ¿Qué aspectos podrían abarcar los acuerdos especiales que tratan sobre situaciones de afluencias masivas?

16. **Vínculo con la Agenda para la Protección:** el ACNUR es exhortado a fomentar una mejor distribución de las responsabilidades en situaciones de afluencias masivas y “seguir trabajando en arreglos que puedan establecerse para coordinar un enfoque integral basado en la repartición de la carga”<sup>4</sup>. Este punto de acción está inspirado en el concepto de “juego de herramientas” elaborado en uno de los documentos de información básica preparados por el ACNUR con motivo de las Consultas Globales. Asimismo, a los Estados se les insta “a considerar la utilidad de arreglos específicos de distribución de la carga, negociados bilateral o multilateralmente, ...”<sup>5</sup> y “a 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, ...”<sup>6</sup>.
17. Los acuerdos especiales que se adopten en esta área podrían, en esencia, cubrir las modalidades de reparto de la carga en el caso de las afluencias masivas. Se trataría de compromisos diseñados específicamente para atender situaciones particulares de afluencias masivas. Tales acuerdos podrían incluir elementos como:
  - asistencia operativa y financiera;
  - mecanismos de activación y coordinación;
  - admisión y protección temporal;
  - estándares de trato ;
  - registro y documentación;
  - separación de combatientes;
  - cuotas de evacuación humanitaria y/o reasentamiento; y
  - directrices para obtener soluciones duraderas.

#### ¿Qué aspectos podrían abarcar los acuerdos especiales sobre asistencia para el desarrollo?

18. **Vínculo con la Agenda para la Protección:** La Agenda se refiere a “acuerdos específicos de distribución de la carga” en situaciones prolongadas de refugiados<sup>7</sup>; insta a los Estados a considerar la asignación de fondos para el desarrollo, de ser posible un porcentaje de éstos, a programas que beneficien, simultáneamente, a los refugiados y a la población local<sup>8</sup>; solicita a los Estados y al ACNUR que animen 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

---

<sup>4</sup> Meta 3, objetivo 1, acción 1

<sup>5</sup> Meta 3, objetivo 1, acción 3.

<sup>6</sup> Meta 3, objetivo 2, acción 2

<sup>7</sup> Meta 3, objetivo 1, acción 3

<sup>8</sup> Meta 3, objetivo 2, acción 5

<sup>9</sup> Meta 3, objetivo 1, acción 4

financieros de crédito<sup>9</sup>; pide al ACNUR que lleve a cabo una revisión sistemática de las situaciones prolongadas de refugiados “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”<sup>10</sup>; solicita la participación temprana de los socios en el desarrollo<sup>11</sup>; y solicita a los Estados que trabajen con los actores del desarrollo para contribuir a la integración local <sup>12</sup>.

19. Recurrir a la asistencia para el desarrollo como un medio para lograr soluciones duraderas es un tema que se presta para los acuerdos especiales genéricos. Esta acción podría realizarse en el contexto de tres situaciones diferentes: i) países que acogen grandes números de refugiados; ii) comunidades que reciben refugiados y que intentan facilitar la integración local en áreas remotas; y iii) países de origen en el contexto de la reintegración. En relación con los acuerdos especiales, hay dos opciones: a) un acuerdo general que refleje las tres situaciones en un solo texto, o b) tres acuerdos separados, uno para cada situación. De vital importancia resulta considerar cuál de estas opciones reflejaría mejor el interés de los donantes en prestar asistencia externa para el desarrollo a los países/comunidades de acogida, con el fin de procurarles soluciones a los refugiados en las áreas/regiones de origen.

20. Entre los elementos que podrían tenerse en cuenta figuran los siguientes:

- el reconocimiento, por parte de los países de acogida y los donantes, de la importancia de compartir cargas y responsabilidades;
- la importancia de buscar soluciones, sobre todo en las áreas/regiones de origen;
- el papel de los países de acogida;
- el papel de los “donantes”;
- el papel de los actores para el desarrollo y de otros organismos político/regionales, si fuera el caso (por ejemplo, las instituciones de Bretton Woods, el PNUD, las agencias bilaterales para el desarrollo, los bancos regionales).

#### ¿Qué aspectos podría cubrir un acuerdo especial sobre reasentamiento?

21. **Vínculo con la Agenda para la Protección:** La Agenda insta a los Estados y al ACNUR a garantizar la disponibilidad de recursos adicionales para oportunidades de reasentamiento y a utilizar el reasentamiento de una mejor manera, no sólo como herramienta de reparto de la carga sino como solución duradera.<sup>13</sup>

22. Un acuerdo especial genérico sobre reasentamiento podría cubrir aspectos como:

- su finalidad, en términos generales, y su utilización como estrategia en la búsqueda de soluciones duraderas;

---

<sup>10</sup> Meta 5, objetivo 1, acción 1

<sup>11</sup> Meta 5, objetivo 3, acción 3

<sup>12</sup> Meta 5, objetivo 4, acción 3

<sup>13</sup> Meta 5, objetivo 6, acción 6

- circunstancias que harían que el reasentamiento se convirtiera en una solución duradera;
- procedimientos simplificados; y
- cuotas.

¿Qué aspectos podrían cubrir los acuerdos especiales sobre flujos secundarios?

23. **Vínculo con la Agenda para la Protección:** El ACNUR es exhortado a “trabajar con los Estados de origen, tránsito y destino ... en un conjunto de medidas que puedan aplicarse, como parte de un plan de acción amplio, en determinadas situaciones de movimientos irregulares o secundarios”<sup>14</sup>; a los Estados se les pide “en consulta con ... la OIM, pero también con el ACNURDH ... a desarrollar estrategias, incluidos los acuerdos de readmisión bilaterales y regionales pertinentes, para fomentar el retorno y la readmisión de personas ... que no necesitan protección internacional ...”<sup>15</sup>; al ACNUR y a los Estados se les solicita que “intenten llegar a un entendimiento común sobre responsabilidades por lo que respecta al rescate en el mar de solicitantes de asilo y de los refugiados, ...”<sup>16</sup>.
24. El nexo asilo/migración ha recibido considerable atención en varios foros, pero, en lo que respecta a compromisos concretos de parte de los Estados, el terreno se vuelve incierto. Resulta, por lo tanto, fundamental, que cualquier iniciativa en este sentido parta de un claro entendimiento de una serie de aspectos clave, tales como:
- el significado de “protección efectiva” en los países de primer asilo;
  - la designación de “país seguro”;
  - el reparto de las cargas en relación con los países de primer asilo, sobre todo con miras a fortalecer la capacidad de protección (incluida la recepción) de los países de acogida;
  - las salvaguardas en las medidas de interceptación, y
  - las responsabilidades en el contexto de un salvamento en el mar.
25. Algunos de estos temas, cuya complejidad es indudable, ya se están trabajando, y, de hecho, se prevé que sean parte de la implementación de la Agenda para la Protección. Partiendo de este entendido, un marco multilateral que se ocupe de los flujos secundarios podría, *inter alia*, incluir los siguientes elementos:
- un mejor intercambio de información;
  - fortalecimiento de la capacidad institucional de los sistemas nacionales de asilo, sobre todo en las regiones de origen;
  - arreglos de readmisión;
  - arreglos de protección extraterritorial en un marco de responsabilidad compartida (p.ej., un mayor reasentamiento a través de las embajadas; cuotas mancomunadas; programas de salidas ordenadas de los países de origen; cuotas de migraciones laborales); y
  - retorno a los países de origen de los solicitantes de asilo rechazados.

¿Cuál sería el papel del Foro?

26. La convocatoria del Foro es una iniciativa del Alto Comisionado, derivada de su mandato. La idea no es convertir al Foro en un organismo permanente, sino que éste sirva como un proceso de consulta, aprovechando, así, el impulso obtenido con las Consultas Globales sobre la Protección Internacional, cuyo fin sería darle seguimiento a la Iniciativa de la “Convención

---

<sup>14</sup> Meta 2, objetivo 4, acción 2

<sup>15</sup> Meta 2, objetivo 7, acción 1

<sup>16</sup> Meta 2, objetivo 1, acción 5

Plus” propuesta por el Alto Comisionado. El Foro debería esforzarse por trabajar de manera consensuada, sin seguir ninguna norma formal de procedimiento.

#### *Invitaciones*

27. Las invitaciones a participar en el Foro se extenderán a todos los Estados miembros del ExCom, así como a los observadores del Comité Permanente. Las invitaciones a una reunión determinada irán dirigidas a cada Estado miembro y a cada observador que exprese o demuestre, ante el Alto Comisionado, su interés por el tema en cuestión. Además, el Alto Comisionado puede, en consulta con el Presidente del ExCom, invitar a otros Estados y ONG, así como a determinadas organizaciones intergubernamentales, socios para el desarrollo, académicos y otros que puedan contribuir, de manera positiva, al trabajo del Foro.
28. En vista de los beneficios alcanzados con el carácter participativo y abierto de las Consultas Globales sobre la Protección Internacional, el Alto Comisionado le concede particular importancia al análisis de los puntos de vista e insumos provenientes de un amplio espectro de actores. La participación de ONG y expertos es considerada, por tanto, como un elemento muy valioso para enriquecer el trabajo del Foro.

#### *El Presidente del Foro*

29. El Alto Comisionado o su representante presidirá las reuniones. En consulta con el Presidente del ExCom, el Alto Comisionado podría invitar a alguna otra personalidad a presidir una de las reuniones.

#### *La Secretaría del Foro*

30. La Secretaría del ExCom del ACNUR fungirá como la Secretaría del Foro.

#### *Horario de reuniones*

31. Se prevé que la primera reunión tendrá lugar en 2003, en combinación con la reunión del Comité Permanente en junio. La reunión será precedida por consultas preparatorias, las cuales tendrán lugar conjuntamente con la reunión del Comité Permanente en marzo.

#### *Los Estados como facilitadores*

32. Un Estado podría comunicarle al Alto Comisionado su interés en actuar como facilitador en la elaboración de un determinado acuerdo especial, en colaboración con el Alto Comisionado y en estrecha consulta con el Presidente del ExCom. El papel del Estado facilitador incluiría la preparación de una nota con los antecedentes del tema en estudio, lo cual serviría para enriquecer el debate y para identificar los elementos que podrían servir de base a un acuerdo especial. En este proceso, el Estado facilitador tendría la posibilidad de invitar a otros Estados y organizaciones interesadas, a una reunión preliminar, con el fin de preparar algunas consideraciones sobre el tema y presentarlas al Foro.

*La formalización de los acuerdos especiales: el papel del Foro y del ExCom*

33. En el proceso de formulación de acuerdos especiales, el Foro analizará cada uno de los elementos de los acuerdos, la forma que éstos deberán adquirir y las modalidades que deberán seguirse para hacerlos efectivos. El Foro debe intentar llegar a un consenso en cada uno de los tópicos.
34. Los Estados que suscriban un acuerdo especial, deben manifestar su intención durante el Foro, para permitir al Alto Comisionado tomar las medidas del caso con los Estados interesados y el ExCom.
35. El Foro podría intentar, también, instar a otros Estados a adherir a un acuerdo especial existente y hacerle las recomendaciones respectivas al Alto Comisionado.
36. Además, el Alto Comisionado dará a conocer las actas del Foro al Comité Permanente o durante la sesión anual del ExCom.
37. Además, Alto Comisionado podría tomar la decisión de presentar un acuerdo especial, dependiendo de la naturaleza de éste, al Comité Ejecutivo, para su información y acción. El Comité Ejecutivo podría decidir cuál acción es la más apropiada (p.ej. adoptar una Conclusión, respaldarla, etc.) para darle seguimiento dentro del marco del ExCom.

**ACNUR/Departamento de Protección Internacional**  
**20 de mayo de 2003**