

Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de Protección:

“Hacia un Pacto Mundial sobre Refugiados”

Palacio de las Naciones, Ginebra,
12 y 13 de diciembre de 2017

Documento conceptual

I. Antecedentes

1. La Declaración de Nueva York sobre Refugiados y Migrantes (Declaración de Nueva York), adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en septiembre de 2016¹, encomendó al Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados, en consulta con los Estados y otras partes interesadas, que desarrolle un pacto mundial sobre los refugiados para incluirlo en su informe anual a la Asamblea General en 2018.

2. El Pacto Mundial sobre Refugiados consistirá en dos partes: (i) el Marco de Respuesta Integral para los Refugiados (CRRF, por su sigla en inglés), contenido en el Anexo I de la Declaración de Nueva York; y (ii) un programa de acción que servirá de base para el CRRF y facilitará su implementación a través de medidas concretas que apoyen a los países particularmente afectados por el desplazamiento forzado. El programa de acción tiene como objetivo establecer un marco predecible de acuerdos de cooperación con el que puedan contar los Estados.

3. Como se establece en el documento “hoja de ruta” del ACNUR², el Diálogo del Alto Comisionado sobre los Desafíos de Protección estará dedicado a hacer un balance del progreso en el desarrollo del pacto mundial sobre refugiados y el progreso en la aplicación práctica del CRRF. En particular, brindará la oportunidad de considerar:

- (i) las lecciones aprendidas y las buenas prácticas en la aplicación del CRRF³, junto con las experiencias de otras situaciones a gran escala; y
- (ii) los resultados de las cinco discusiones temáticas realizadas entre julio y noviembre de 2017⁴.

4. Las conclusiones del Diálogo contribuirán al borrador cero del programa de acción, que se distribuirá para su consulta a principios de 2018⁵. En consecuencia, se invita a los participantes a realizar intervenciones específicas, en particular respecto al borrador de programa de acción, basándose en las discusiones temáticas y la aplicación del CRRF y siguiendo como guía las preguntas planteadas en este documento. Las discusiones serán interactivas.

¹ Declaración de Nueva York para los Refugiados y los Migrantes, Resolución aprobada por la Asamblea General el 19 de septiembre de 2016, A/RES/71/1. Para más información consultar: www.acnur.org/fileadmin/Documentos/BDL/2016/10793.pdf

² ACNUR, “Hacia un pacto mundial sobre refugiados: hoja de ruta”, 17 de mayo de 2017, disponible en: www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados.

³ Más información en la Plataforma Global Digital sobre el CRRF, disponible en inglés: <http://crrf.unhcr.org/en>

⁴ La documentación sobre las discusiones temáticas está disponible en www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados.

⁵ De conformidad con el documento de hoja de ruta, se llevarán a cabo consultas formales entre febrero y julio de 2018.

5. También se invita a todas las partes interesadas a que sigan realizando contribuciones escritas⁶ para sustentar el programa de acción, a través de refugecompact@unhcr.org.

II. Estructura del Diálogo del Alto Comisionado

6. El Diálogo constará de varias líneas de trabajo. En la **sesión plenaria de apertura** (12 de diciembre, 9:30 am a 12:30 pm), el Alto Comisionado resumirá los avances alcanzados hasta la fecha. Un panel de partes interesadas, representando el enfoque de la “sociedad en su conjunto”, contemplado en la Declaración de Nueva York, establecerá las pautas y los desafíos para la discusión.

7. Después de la sesión plenaria de apertura, una **sesión especial** considerará las lecciones aprendidas y las buenas prácticas en la aplicación de la CRRF (12 de diciembre, 1:00 pm a 2:45 pm). Se invita a los participantes a remitirse al “Informe de progreso: aplicación práctica del marco de respuesta integral para los refugiados”⁷, que servirá de base para la discusión interactiva en esta sesión.

8. Luego habrá **seis sesiones temáticas** (12 de diciembre, 3:00 pm a 6:00 pm y 13 de diciembre, 10:15 am a 1:00 pm). Su propósito es brindar la oportunidad de reflexionar sobre el contenido sugerido para el programa de acción y perfeccionarlo. A continuación, en la sección III, se proporciona una serie de preguntas que orientarán estas discusiones.

9. Las sesiones temáticas se complementarán con **mesas redondas** que considerarán varios elementos del programa de acción con más detalle: a saber, género: fortalecimiento de las respuestas; educación: no dejar a nadie atrás; y apoyo a los países de acogida: movilización de fondos adicionales. También habrá un evento paralelo sobre la evaluación operativa del CRRF por parte de organizaciones no gubernamentales internacionales.

10. El Diálogo concluirá con **sesión plenaria**, con resúmenes de los copresidentes de las seis sesiones temáticas, seguida de las observaciones finales del Alto Comisionado.

III. Orientación para las sesiones temáticas del Diálogo

11. Como se indicó anteriormente, las sesiones temáticas del Diálogo brindarán la oportunidad de considerar y perfeccionar los posibles componentes del programa de acción. Las discusiones se basarán en las sugerencias formuladas en los documentos conceptuales de las discusiones temáticas de octubre y noviembre, junto con las síntesis de conclusiones de las cinco discusiones temáticas⁸ y el informe de avance del CRRF. A continuación, se detalla una serie de preguntas que orientarán la consideración de las diversas propuestas.

Sesión uno: recepción y admisión (12 de diciembre, 3:00 pm a 6:00 pm)

12. Esta sesión se centrará en sugerencias para el programa de acción que apoyen la implementación del primer pilar del CRRF (“recepción y admisión”). Son particularmente

⁶ Se puede obtener orientación sobre la presentación de dicha contribución en www.unhcr.org/writtencontributions.

⁷ En breve estará disponible en www.acnur.org/el-acnur/alto-comisionado/dialogo-del-alto-comisionado-sobre-los-desafios-de-la-proteccion.

⁸ Documentación disponible en www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados

bienvenidas las consideraciones y discusiones adicionales sobre las siguientes propuestas⁹:

- **Un grupo o plataforma de respuesta mundial para los refugiados** propuesto en la discusión temática uno del 10 de julio y debatido posteriormente en la discusión temática dos del 17 de octubre: ¿Cuál podría ser el papel y el alcance de este grupo o plataforma? ¿Qué actores podrían ser incluidos? ¿Cómo podría evitarse la duplicación con mecanismos existentes? ¿Cómo podría implementarse mejor dicho grupo o plataforma para fortalecer las respuestas y hacerlas más predecibles y más equitativas?
- **Conferencias de solidaridad:** ¿Cómo podrían desarrollarse tales conferencias para movilizar fondos y otros recursos, y garantizar una atención internacional sostenida a las necesidades de los refugiados y las comunidades de acogida? ¿Qué mecanismos de seguimiento podrían preverse?
- **Seguridad de los refugiados y las comunidades de acogida:** ¿Qué apoyo podría mobilizarse y coordinarse para abordar los desafíos de seguridad? ¿Qué acciones concretas pueden reflejarse en el programa de acción? ¿Qué actores pueden ser involucrados?
- **Colaboración con los sistemas de registro, documentación y estadísticas vitales:** ¿Qué mecanismos podrían ser útiles para garantizar mejores sistemas de registro, documentación y biométricos? ¿Cómo se podría facilitar la coordinación entre los actores relevantes, teniendo en cuenta la necesidad de respetar los principios de protección de datos? ¿Existen formas de superar los desafíos prácticos, como la falta de interoperabilidad de los sistemas de TI?
- **Necesidades específicas:** ¿Cómo se podría proporcionar un apoyo más predecible para la identificación y remisión de aquellas personas con necesidades específicas que llegan dentro de movimientos a gran escala? ¿Qué actores podrían ser involucrados? ¿Qué medidas concretas podrían aplicarse a grupos específicos (incluyendo a menores de edad, víctimas de trata, personas con discapacidad, personas mayores, mujeres en situación de riesgo)?
- **Un grupo para apoyar la capacidad de asilo:** ¿Cuál podría ser el papel de dicho grupo, sus modalidades y participación relevante? ¿Qué diferentes contribuciones se pueden proporcionar, por ejemplo, pericia –incluso a través de mecanismos de reserva o de hermanamiento entre Estados, apoyo técnico, financiación?

Sesión dos: Satisfacer las necesidades y apoyar a las comunidades (12 de diciembre, 3:00 pm a 6:00 pm)

13. Esta sesión se centrará en las sugerencias para el programa de acción con el fin de apoyar la implementación de los pilares dos y tres del CRRF (“Satisfacer necesidades y apoyar a las comunidades”). Son particularmente bienvenidos los comentarios y discusiones adicionales sobre las siguientes propuestas¹⁰:

- **Movilizar más recursos:** ¿Cómo pueden participar los donantes multilaterales y bilaterales de desarrollo desde el comienzo del desplazamiento de refugiados a gran

⁹ Como se establece en el documento conceptual de la discusión temática dos, considerado junto con la síntesis de conclusiones de la discusión temática dos, disponibles en <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados>.

¹⁰ Como se establece en el documento conceptual de la discusión temática dos, considerado junto con la síntesis de conclusiones de la discusión temática dos, disponibles en www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados.

escala? ¿Qué apoyo se puede proporcionar a los mecanismos de planificación y coordinación dirigidos por el gobierno para garantizar un enfoque inclusivo? ¿Cómo podemos mejorar las capacidades para mapear, identificar y analizar los principales impactos socioeconómicos y los efectos del desplazamiento de refugiados en las economías locales? ¿Cómo se pueden apoyar las capacidades para generar datos y análisis integrales de las circunstancias socioeconómicas y las oportunidades para refugiados y comunidades locales? ¿Qué alianzas público-privadas, incluyendo posibles mecanismos institucionales e instrumentos financieros nuevos, podrían establecerse para facilitar mayores oportunidades para la inversión del sector privado en las situaciones de desplazamiento? ¿Qué medidas excepcionales podrían activarse, más allá de la asistencia para el desarrollo, si los indicadores macroeconómicos y las trayectorias de desarrollo nacional se ven comprometidos por la escala y el impacto del desplazamiento de refugiados?

- **Asistencia humanitaria:** ¿Cómo se puede facilitar la prestación de asistencia humanitaria a través de los sistemas locales? ¿Cómo se pueden ampliar y sistematizar los enfoques innovadores? ¿Qué procesos de consulta son los mejores para garantizar que los refugiados y las comunidades locales evalúen sus propias necesidades y participen en la planificación y la toma de decisiones? ¿Existen otras implicaciones derivadas de los compromisos del “Gran Acuerdo” que puedan incluirse en el programa de acción?
- **Educación:** ¿Qué apoyo concreto se necesita para fortalecer y expandir los sistemas educativos nacionales al inicio de una emergencia, y a mediano plazo? ¿Qué actores podrían ser involucrados? ¿Qué buenas herramientas o modelos pueden servir de base para este fin? ¿Se qué manera la programación podría desarrollar el objetivo 4 de desarrollo sostenible (Garantizar una educación inclusiva, equitativa y de calidad y promover oportunidades de aprendizaje durante toda la vida para todos)?
- **Salud:** ¿Qué apoyo concreto se necesita para fortalecer y ampliar los sistemas nacionales de salud? ¿Qué actores podrían ser involucrados? ¿Cómo podría la programación desarrollar el objetivo 3 de desarrollo sostenible (Garantizar una vida sana y promover el bienestar para todos en todas las edades)?
- **Energía y medio ambiente:** ¿Qué medidas se pueden tomar para prevenir o abordar la degradación ambiental cerca de las áreas de acogida de refugiados? ¿Qué medidas se necesitan para garantizar fuentes de energía sostenibles y estrategias de gestión de residuos, beneficiando tanto a los refugiados como a las comunidades de acogida? ¿Qué papel tienen los procesos de consulta con los refugiados y las comunidades de acogida?
- **Medios de vida:** ¿Qué actores podrían participar en los esfuerzos para fortalecer las oportunidades económicas para los refugiados y los miembros de las comunidades locales? ¿Qué análisis estructural y apoyo para el mercado laboral local se necesitan para garantizar los medios de vida y la autosuficiencia? ¿Cómo se puede mejorar la promoción del acceso de los refugiados a los productos y servicios financieros? ¿Qué actores podrían ser involucrados?

Sesión tres: medidas que deben tomarse para la búsqueda de soluciones (12 de diciembre, 3:00 pm a 6:00 pm)

14. Esta sesión se centrará en sugerencias para el programa de acción con el objetivo de apoyar la implementación del pilar cuatro de CRRF (“Medidas que se deben adoptar para encontrar soluciones duraderas”). Son particularmente bienvenidos los comentarios y

discusiones adicionales sobre las siguientes propuestas¹¹:

- **Repatriación voluntaria:** ¿Qué acciones puede emprender la comunidad internacional para facilitar condiciones de retorno voluntario y sostenible? ¿Qué actores podrían ser involucrados? ¿Qué apoyo técnico, financiero o de expertos se necesita para desarrollar la preparación institucional en los países de origen y para garantizar la participación de refugiados y repatriados en este proceso? ¿Qué formas de movilización de apoyo y financiación podrían recomendarse?
- **Reasentamiento:** ¿Qué medidas concretas podrían establecerse en el programa de acción con el fin de ampliar las oportunidades de reasentamiento? ¿Qué apoyo se puede proporcionar a los países de reasentamiento nuevos y emergentes, incluyendo acuerdos de hermanamiento o asistencia técnica? ¿Cuál podría ser el papel de un grupo central de reasentamiento en particulares situaciones a gran escala? ¿Cuál podría ser su papel en los procesos de compromisos de contribuciones multianuales?
- **Vías complementarias:** ¿Existe alguna medida concreta que pueda ser establecida en el programa de acción, en términos de ampliar y fortalecer las vías complementarias? ¿Qué pasos son necesarios para facilitar el acceso a tales vías? ¿Qué actores pueden ser involucrados?
- **Soluciones locales:** ¿Qué apoyo adicional se puede proporcionar a los países que se han comprometido a ofrecer soluciones locales como parte de estrategias de soluciones integrales (técnicas, financieras, de capacidad)? ¿Cómo se puede ampliar al máximo la programación para los objetivos de desarrollo sostenible? Cuando corresponda, ¿los marcos regionales podrían complementar las leyes nacionales ofreciendo vías para la residencia permanente o la ciudadanía?

Sesión cuatro: Desafíos contemporáneos de protección (13 de diciembre, 10:15 am a 1:00 pm)

15. Esta sesión brindará la oportunidad de perfeccionar las sugerencias para el programa de acción con respecto a los siguientes temas generales¹²:

- **Protección infantil:** ¿Qué acciones específicas se necesitan para ayudar a niños y niñas no acompañados y separados en situaciones de refugiados a gran escala? ¿Qué actores podrían ser involucrados? ¿De qué manera la inclusión de niños y niñas en situación de riesgo en los sistemas nacionales de protección infantil puede contar con el apoyo de la comunidad internacional?
- **Apatridia:** ¿Qué apoyo práctico se puede proporcionar para facilitar el registro de nacimientos entre los refugiados y otras poblaciones desplazadas? ¿Qué actores podrían ser involucrados? ¿El programa de acción también podría referirse útilmente a la necesidad de revisar las leyes y prácticas de nacionalidad para identificar los vacíos que podrían conducir a la apatridia?
- **Cambio climático y desplazamiento por desastres:** ¿Cómo podría vincularse el programa de acción con las plataformas y los compromisos existentes, incluida la

¹¹ Como se establece en el documento conceptual de la discusión temática cuatro, considerados junto con las síntesis de conclusiones, disponibles en <http://www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados>.

¹² Tal como se establece en los documentos conceptuales de las discusiones temáticas tres y cinco, considerados junto con las conclusiones relevantes, disponibles en www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados.

Plataforma sobre Desplazamiento por Desastres? ¿Qué apoyo internacional se puede brindar a los países para abordar el cambio climático y la degradación ambiental, a fin de evitar el desplazamiento secundario o facilitar el retorno seguro? ¿Qué acciones concretas podrían recomendarse para aliviar los efectos del cambio climático, la degradación ambiental y los desastres como causas principales o multiplicadores de las amenazas de desplazamiento?

- **Representación e inclusión de los refugiados:** ¿Cómo puede el programa de acción apoyar la participación activa de los refugiados en todas las áreas de preparación, respuesta y soluciones? ¿Qué apoyo se puede proporcionar a las organizaciones dirigidas por refugiados, las redes comunitarias y las redes sociales? ¿De qué manera el programa de acción puede promover la participación de los refugiados y sus contribuciones en foros e instituciones relevantes?
- **El papel de las mujeres y las niñas:** ¿Cómo puede el programa de acción institucionalizar el liderazgo y la participación de las mujeres? ¿Existen áreas específicas en las que se puedan incluir términos y compromisos concretos (por ejemplo, medios de vida, registro, procesos de paz y repatriación voluntaria)?
- **Prevenir y responder a la violencia sexual y de género:** ¿Cómo pueden integrarse las medidas apropiadas en el programa de acción (por ejemplo, apoyo a los mecanismos de recepción, energía y cuestiones medioambientales, grupo de apoyo a la capacidad de asilo, registro)? Son bienvenidos los términos concretos y los compromisos viables.
- **Datos:** Además del centro de datos conjunto del Banco Mundial y el ACNUR, ¿qué acciones adicionales podrían ser apoyadas en el programa de acción para facilitar la recopilación de datos confiables y desglosados en los entornos de desplazamiento forzado?

Quinta sesión: Complementariedad entre el pacto mundial sobre refugiados y el pacto mundial para la migración segura, ordenada y regular (13 de diciembre, 10:15 am a 1:00 pm)

16. Esta sesión se centrará en las formas de garantizar la coherencia con el pacto mundial sobre migración segura, ordenada y regular.

17. Los procesos que llevan al desarrollo de los pactos sobre migración y de refugiados son separados y distintos, pero complementarios. La adopción del pacto mundial sobre migración posee el potencial de tener un impacto positivo en la defensa de los derechos humanos de los migrantes, proporcionando coherencia y orden a la gestión de la migración internacional, y allanando el camino para un mejor sistema de gobernanza de la migración a nivel mundial. Esto, a su vez, podría tener beneficios para el régimen de protección internacional: no menos importante, dados los riesgos comunes que muchos migrantes y refugiados comparten cuando viajan dentro de movimientos irregulares, así como el efecto que un sistema migratorio bien gestionado puede tener en el funcionamiento de los sistemas nacionales de asilo.

18. En este contexto, se invita a los participantes a considerar las áreas de posible complementariedad entre los dos pactos. Esto podría incluir el impacto de la expansión de las vías regulares de migración, lo que podría reducir la necesidad de que quienes están en situación irregular intenten hacer uso de los sistemas de asilo en los países de destino para garantizar un estatus legal estable, a pesar de no tener necesidades de protección internacional. Otras posibles áreas de complementariedad son los esfuerzos por defender los derechos humanos de todos los ciudadanos extranjeros, tanto refugiados como migrantes, incluso haciendo frente a la xenofobia, el racismo y la discriminación, y

explorando alternativas a la detención; mecanismos de recepción; y medidas para abordar necesidades específicas (incluidas aquellas de niños y niñas, personas con discapacidad y víctimas de la trata).

Sesión seis: Fortalecimiento de la distribución de la carga y la responsabilidad (13 de diciembre, 10:15 am a 1.00 pm)

19. Esta sesión brindará la oportunidad de hacer un balance del objetivo general del programa de acción, a fin de garantizar una distribución más equitativa y predecible de la carga y la responsabilidad con los países y las comunidades de acogida. Los comentarios y discusiones sobre los siguientes temas serían particularmente bienvenidos¹³:

- **Lecciones aprendidas de los enfoques pasados y actuales:** La discusión temática uno identificó diversas lecciones y buenas prácticas de los mecanismos existentes. ¿Los elementos del programa de acción identificados hasta ahora están en línea con la experiencia pasada? En particular, ¿cómo podemos garantizar una mayor previsibilidad del apoyo de la comunidad internacional a los países de acogida, manteniendo la flexibilidad para adaptar los mecanismos a las circunstancias particulares? ¿Cómo se pueden tener en cuenta los diferentes roles y aportes realizados por las diferentes partes interesadas?
- **Enfoques de la sociedad en su conjunto:** ¿De qué manera las diversas partes interesadas identificadas en la Declaración de Nueva York pueden ampliar la base del apoyo? Más reflexiones sobre el papel de las ciudades, los distritos y las autoridades locales (potencialmente a través de una red global de solidaridad), organizaciones dirigidas por refugiados, una alianza académica de refugiados y el sector privado (potencialmente a través de una plataforma global para empresas) son bienvenidas.
- **Alerta temprana y prevención:** ¿De qué manera el programa de acción puede basarse en la agenda de reforma del Secretario General de las Naciones Unidas a través de acciones concretas y específicas? ¿Qué posibilidad tienen los actores humanitarios y de derechos humanos de mejorar la colaboración con las instituciones de desarrollo, consolidación de la paz y financieras en términos de alerta temprana y prevención? ¿Qué medidas podrían considerarse en términos de programación coordinada sobre el Estado de derecho o las reformas del sector de seguridad y la proliferación de armas pequeñas y explosivos?
- **Papel de los órganos e instituciones regionales:** Los mecanismos pasados y presentes sobre la distribución de la carga y la responsabilidad, y la experiencia en la aplicación del CRRF han demostrado el papel fundamental de los enfoques e instituciones regionales. Las organizaciones regionales y subregionales, así como las comisiones económicas regionales, pueden desempeñar múltiples funciones convocando y apoyando respuestas regionales y facilitando el intercambio y el apoyo regionales, incluso en búsqueda de soluciones. ¿De qué manera estas oportunidades pueden captarse y apoyarse mejor a través del programa de acción? ¿Sería útil un mecanismo de colaboración para garantizar el intercambio de buenas prácticas en los diferentes foros regionales?

ACNUR

1 de diciembre de 2017

¹³ Ver, en particular, los documentos conceptuales de los debates temáticos uno y cinco, considerados junto con las síntesis de conclusiones pertinentes, disponibles en www.acnur.org/que-hace/proteccion/hacia-un-pacto-mundial-sobre-refugiados.