



**Asamblea General**

Distr.  
GENERAL

A/AC.96/965  
11 de septiembre de  
2002

ESPAÑOL  
Original: INGLÉS

---

COMITÉ EJECUTIVO DEL PROGRAMA  
DEL ALTO COMISIONADO  
53º período de sesiones

NOTA SOBRE PROTECCIÓN INTERNACIONAL

I. INTRODUCCIÓN

1. La Nota sobre protección internacional que prepara anualmente el Alto Comisionado tiene por objeto informar de los principales problemas de protección surgidos durante el período de que se trata y de la forma en que se les ha hecho frente. En el presente año se utiliza como marco de la Nota el Programa de Protección (publicado como Add.1), en el que se integran los resultados y exponen los fines y objetivos surgidos de las Consultas Mundiales sobre la Protección Internacional celebradas en 2001 y 2002. Por tanto, en la Nota se indica claramente la vinculación entre el Programa y los problemas contemporáneos de protección a que hacen frente las personas, los Estados y el ACNUR. El Programa tiene como base la gestión de toda la gama de los problemas de protección de los refugiados en la actualidad y se ocupa directamente de esa gestión.

2. Como se indica claramente en el Programa, el propósito del proceso de las Consultas Mundiales fue fomentar la reflexión y la acción para revitalizar el régimen internacional de protección de los refugiados, basado principalmente en la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967. El proceso también tenía por objeto permitir que los Estados estuvieran en mejores condiciones de hacer frente a los problemas pertinentes animados de un espíritu de diálogo y cooperación. Se consideró que una amplia representatividad en las Consultas sería un elemento clave para establecer un Programa con un amplio campo de acción basado en el claro reconocimiento de los intereses de los Estados, las necesidades de los refugiados en un planeta en creciente proceso de mundialización y las posibilidades y dificultades de conciliarlos unos y otros en las circunstancias del mundo contemporáneo.

3. En general, el proceso de las Consultas Mundiales indudablemente generó una mejor comprensión de las cuestiones de refugiados y un mayor espíritu de cooperación para hacerles frente. Reavivó el interés en recurrir al diálogo multilateral a fin de encontrar soluciones para un conjunto de problemas de una índole cada vez más internacional. Confirmó, asimismo, la existencia de una considerable voluntad para mancomunar intereses e indicar aunadamente la manera de avanzar en pos de una solución duradera para los problemas que se podían resolver mediante medidas colectivas. Además, puso de más relieve la necesidad de aumentar las actividades y contar con bases más previsibles en lo relativo a la distribución de la carga y las responsabilidades. En las deliberaciones se destacaron los problemas a que hacían frente los Estados para elaborar procedimientos de asilo eficientes, rápidos y justos y los que debían enfrentar los refugiados para beneficiarse de ellos, así como la enorme cantidad de problemas debidos a las situaciones de afluencia masiva de refugiados o a la relación existente entre el asilo y las migraciones. Se señaló que los problemas concretos a que hacían frente las mujeres y los niños refugiados eran evidentes y abarcaban distintos sectores. El Programa es el resultado directo y tangible de ese proceso.

4. La evolución de los acontecimientos de que se informa en las páginas siguientes se ha dividido en epígrafes que reflejan los seis objetivos del Programa y que ilustran, si bien no exhaustivamente, la gravedad de este desafío. El orden en que se han agrupado a los fines de las presente Nota tiene por objeto poner de relieve las cuestiones de interés temático.

## II. TRATAMIENTO MÁS EFICAZ DE LOS PROBLEMAS RELACIONADOS CON LA SEGURIDAD

5. En el Programa de Protección se hace hincapié en la importancia primordial de seguridad de los refugiados. Durante el período que se examina, fue particularmente difícil garantizar la seguridad de los solicitantes de asilo y los refugiados en varios países, de diversas regiones del mundo, asolados por la guerra y la lucha civil, así como por ataques a campamentos, el reclutamiento forzado de refugiados, devoluciones periódicas, cierres de fronteras o la inseguridad en medios urbanos y campamentos, de las personas más vulnerables, sobre todo mujeres, niños y ancianos. También siguió constituyendo un problema grave la militarización de los campamentos de refugiados. Como suele ocurrir en muchas situaciones de refugiados, agravaron la situación la desarticulación de las estructuras y normas sociales y culturales, la separación y pérdida de familiares y del apoyo de la comunidad, y la tolerancia de la impunidad de que gozaban los individuos que protagonizaban delitos y actos de violencia.

### A. Seguridad de los refugiados y separación de los elementos armados de las poblaciones de refugiados

6. A lo largo del año pasado, en muchos países de todo el mundo los solicitantes de asilo y los refugiados fueron objeto, cada vez en mayor grado, de ataques, detenciones, raptos, detenciones en masa, deportaciones e incluso asesinatos, aun en el caso de niños. Esos incidentes comprometieron gravemente la seguridad de los refugiados y, en algunos casos, complicaron el problema más general de los desplazamientos secundarios ulteriores, cuando no se podía brindar o seguir brindando protección en los países de acogida.

7. Otro elemento de preocupación siguió siendo el de garantizar la índole civil y humanitaria del asilo, responsabilidad primordial de los Estados de acogida. Un caso ilustrativo del problema durante el período de que se informa es el método que se adoptó

respecto de unos 26.000 refugiados, entre ellos elementos armados, que habían llegado a la República Democrática del Congo a mediados de 2001 y encontrado acogida temporal entre la población local de un pueblo fronterizo. El ACNUR tomó la iniciativa de recabar la participación de la misión de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas en el país y de las autoridades locales para llevar a cabo una operación de separación a partir de octubre de 2001. Como resultado de ello, a finales de año se trasladó a unos 2.500 excombatientes y sus familias a un campamento a 150 km de la frontera y a mediados de febrero de 2002 se reasentó a los civiles a unos 30 km del pueblo de que se trataba.

8. También se plantean problemas de seguridad cuando los refugiados regresan a sus países de origen. En el Afganistán, por ejemplo, donde se produjo, con mucho, el movimiento de retorno más importante del período de que se informa, en muchas zonas la seguridad sigue siendo deficiente. Han continuado las hostilidades entre distintas facciones encabezadas por caudillos locales, así como la delincuencia y el banditaje, por no mencionar la existencia de grandes cantidades de minas terrestres y de municiones sin estallar<sup>1</sup>. En el mejor de los casos, el desarme pasó a ser un objetivo a largo plazo, pues los hombres y muchachos que regresaban a las aldeas venían armados de fusiles y no tenían perspectivas de empleo. Al mismo tiempo, las tensiones y los conflictos sin resolver y de larga data entre los grupos étnicos generaron nuevos movimientos de refugiados y desplazados internos. En respuesta a ello, el ACNUR ha organizado programas de información general y sobre minas terrestres dirigidos a los que regresan; además, en la región septentrional, ha venido estimulando activamente la creación de una comisión de alto nivel sobre los problemas del retorno, en que participen todos los interesados principales, con miras a permitir el regreso, en condiciones seguras, de los que han sido desplazados contra su voluntad.

9. Pasando a otras regiones, varios países de América Latina tomaron medidas para aumentar la seguridad estableciendo instalaciones de acogida seguras para refugiados que huían de la guerra civil en Colombia a una distancia razonable de la frontera, a fin de evitar incursiones armadas que pusieran en peligro la seguridad de los refugiados. En otros casos, mediante actividades de inscripción y reinscripción, se contribuyó a reforzar la índole civil de la población de refugiados, así como a establecer estadísticas precisas y facilitar la protección de los necesitados. En un plano más general, en el contexto de las situaciones posteriores a los conflictos, el Banco Mundial, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y la comunidad internacional han cooperado de manera más concertada para facilitar la "desmilitarización, desmovilización, reintegración y rehabilitación" de los excombatientes.

#### B. Prevención del reclutamiento militar de refugiados

10. Las medidas adoptadas para prevenir el reclutamiento militar de refugiados, incluidos adolescentes y niños, no sólo afectan a esas personas, sino además tienen consecuencias a largo plazo en las sociedades en general. En el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la participación de niños en los conflictos armados, que entró en vigor en febrero de 2002, se establecen normas importantes a este respecto. Se han

---

<sup>1</sup> Véase también el informe del Consejo de Seguridad de 11 de julio de 2002, titulado "La situación en el Afganistán y sus consecuencias para la paz y la seguridad internacionales - informe del Secretario General" (A/56/1000-S/2002/737). Véase también la sección VI.A infra, en la que figuran más detalles sobre los regresos voluntarios al Afganistán.

dado instrucciones a las oficinas del ACNUR de todo el mundo para que presten ayuda al Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) en sus esfuerzos por promover la ratificación del Protocolo Facultativo y proteger a los niños de los reclutamientos forzados.

11. Entre las iniciativas emprendidas por el ACNUR, el UNICEF y otros colaboradores, en el curso del año y hasta fines de 2002, para rehabilitar y reintegrar a los ex niños soldados en sus comunidades se cuentan actividades de educación no académica, enseñanza de oficios y generación de ingresos. La reunificación de las familias también fue vital para rehabilitar con éxito a los niños soldados. Entre las iniciativas positivas emprendidas en África figuraron la creación, con apoyo del ACNUR, de un comité de bienestar infantil y el establecimiento de clubes sociales para jóvenes en Liberia. Tan pronto recibió información sobre las actividades de reclutamiento emprendidas por un grupo armado de la oposición, el comité visitó a las distintas familias para conversar con sus integrantes y con los niños. En la vecina Sierra Leona, una organización no gubernamental local financiada por el ACNUR proporcionó hogares de guarda y otras formas de cuidado a los niños repatriados, incluidos niños excombatientes, en espera de que se encontrara a sus familias y se les reuniera con ellas, así como a los niños a los que no se podían reunir con sus familias o comunidades. En Asia y en África oriental también se pusieron en marcha iniciativas para aumentar la conciencia de las comunidades respecto de los derechos y necesidades de esos niños. Por ejemplo, en Sri Lanka, el ACNUR y el UNICEF cooperaron en el proyecto "Los niños como zonas de paz", con arreglo al cual se estimulaban actividades para reducir el riesgo del reclutamiento de niños.

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

12. La fuga de seres humanos -sobre todo para escapar de los conflictos armados- los hace más vulnerables, sobre todo a la violencia. Las más vulnerables son las mujeres en situación de riesgo, las personas de edad y los niños, en particular los niños separados de sus familias. El sexo suele ser el factor más importante de los actos de violencia contra las mujeres y las niñas, pero también intervienen factores tales como la clase social, la raza, el nivel de pobreza, el grupo étnico y la edad. La violencia basada en el género se manifiesta de varias formas, incluidos los actos de violencia sexual y otros tipos de violencia física, la prostitución forzosa, diversas otras formas de explotación sexual, la esterilización forzosa, la violencia en el hogar, la conscripción forzosa de los niños y la trata de personas<sup>2</sup>.

13. La explotación sexual de las mujeres y los niños refugiados recibió una atención sin precedentes en 2002 después de que en un informe del ACNUR y Save the Children, del Reino Unido, se denunció la explotación sexual de jóvenes refugiados en África occidental por parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz y de trabajadores de organizaciones humanitarias. Este tipo de explotación sexual es un problema muy real, no sólo en África occidental sino también en otros lugares. Se produce, entre otras razones, debido a la existencia de relaciones desiguales de poder que se intensifican en las situaciones de refugiados. Las desigualdades económicas y sociales a que hacen frente las mujeres y los niños agravan la situación; lo mismo pasa debido a la falta de asistencia adecuada.

---

<sup>2</sup> A este respecto cabe recordar el Protocolo Facultativo de la Convención sobre los Derechos del Niño relativo a la venta de niños, la prostitución infantil y la utilización de niños en la pornografía, que entró en vigor en enero de 2002.

14. La respuesta del ACNUR a este fenómeno está bien documentada. En resumen, la Oficina despachó de inmediato varios equipos de alto nivel al África occidental para que investigaran y resolvieran la cuestión. Entre las medidas adoptadas al respecto se cuentan la reiniciación y el mejoramiento de las actividades de formación del personal y los colaboradores, el envío de más personal de protección y de servicios a las comunidades, y una aplicación más rigurosa de las directrices del ACNUR ya existentes. Además, la Oficina de Servicios de Supervisión Interna (OSSI) de las Naciones Unidas inició una investigación de las denuncias. El ACNUR ha participado activamente en la labor del Grupo de Trabajo sobre Protección contra la Explotación Sexual del Comité Permanente entre organismos, al que se ha encomendado la redacción de políticas relativas a la explotación sexual. Las tareas principales han sido prestar asistencia a los sobrevivientes de abusos, redactar un código de conducta y normas de conducta para el personal y los trabajadores humanitarios, y mejorar los mecanismos y aumentar la capacidad para prevenir la explotación y los abusos sexuales.

15. Las actividades siguientes de carácter más general desarrolladas ulteriormente en África occidental fueron, entre otras, las siguientes: información sobre los derechos humanos y el VIH/SIDA destinada al personal y a los refugiados; cursillos sobre prevención y lucha contra la violencia sexual y basada en el género; promoción de leyes equitativas; establecimiento de servicios de orientación y de puestos de policía en los campamentos; y aumento del número de mujeres empleadas en la distribución de alimentos. Aunque estas actividades se centraban principalmente en las mujeres y los niños, los hombres también tenían funciones que cumplir al respecto. En Guinea, por ejemplo, el ACNUR propició la creación, a finales de 2001, de una asociación de hombres en favor de la igualdad entre los géneros, para ayudar a combatir la violencia contra las mujeres en los campamentos. El grupo tiene actualmente más de 60 afiliados que representan a los distintos sectores de la comunidad de refugiados y está trabajando en la formación de grupos similares en otros lugares del país y en el establecimiento de relaciones con otro grupo keniano de hombres en favor de la igualdad entre los géneros.

16. En Europa oriental, donde causa preocupación la violencia doméstica, el ACNUR ha llevado a cabo un estudio a fondo sobre el particular y ha elaborado un plan de intervención para que el personal de protección perfeccione la ayuda que presta a los sobrevivientes de la violencia doméstica. En los países de Europa central, entre otras actividades, se han desarrollado programas para velar por que los sobrevivientes de la violencia y la explotación sexual tengan acceso a terapeutas. En América, por ejemplo, se han establecido vínculos de colaboración con diversas organizaciones no gubernamentales (ONG) especializadas y se ha dado ayuda a servicios de asistencia letrada que han prestado un apoyo efectivo a las refugiadas sobrevivientes de casos de violencia doméstica y sexual. En América Central, el ACNUR ha llevado a cabo campañas de información general con el fin de prevenir la violencia sexual y basada en el género y, en varios países asiáticos, se ha ocupado de someter a prueba, sobre el terreno, las directrices revisadas relativas a este problema.

17. En una evaluación independiente de las actividades del ACNUR en la promoción de los derechos y la protección de la infancia publicada en mayo de 2002 se elogió la labor de varias oficinas de África occidental y oriental con respecto a la violencia sexual y basada en el género, pero se llegó a la conclusión de que se prestaba relativamente menos atención a la

explotación sexual, particularmente de los adolescentes y niños menores de 18 años<sup>3</sup>. En otra evaluación independiente de la política del ACNUR respecto de las mujeres refugiadas, publicada en mayo de 2002, se reconoció que se estaban creando nuevas políticas y nuevos procedimientos para abordar estas cuestiones y se observó que el problema era aplicarlos sobre el terreno, no sólo en África occidental, sino en todo el mundo<sup>4</sup>. El informe del ACNUR y Save the Children del Reino Unido así como las actividades propiciadas por éste contribuyeron sustancialmente a mejorar el conocimiento y el nivel de vigilancia por parte del ACNUR de las situaciones en las que más riesgos hay de explotación sexual. Se ha encomendado a las oficinas del ACNUR de todos los continentes que redoblen sus esfuerzos para impedir que se produzcan estas situaciones y, cuando ocurran, para ayudar a los sobrevivientes.

### III. PROTECCIÓN DE LOS REFUGIADOS EN LOS GRANDES MOVIMIENTOS MIGRATORIOS

18. En relación con la meta de proteger a los refugiados en los grandes movimientos migratorios que figura en el Programa se formulan diversas sugerencias sobre la manera en que los Estados, el ACNUR, las ONG y otros sectores pueden cumplir la responsabilidad de proteger a los refugiados internacionales, respetando a la vez su necesidad de solucionar de manera eficaz los problemas de migración. La creciente complejidad de los movimientos migratorios, caracterizados por corrientes mixtas compuestas de solicitantes de asilo, refugiados, trabajadores migrantes, víctimas del deterioro ambiental o gente que busca una vida mejor, ha seguido planteando numerosos problemas a los Estados, al ACNUR y a otros colaboradores durante el período de que se informa.

#### A. Protección de los refugiados y gestión de la migración

19. La tensión que, en los casos de corrientes migratorias mixtas, se plantea entre la responsabilidad de los Estados de ofrecer protección a los refugiados y la inquietud que suscitan los movimientos irregulares de población sigue obstaculizando las actividades de protección. Algunas medidas de control de la migración fueron: la imposición de más rigor en los regímenes de visados y de sanciones a los transportistas; el control de documentos antes del embarque y el desembarco; el empleo de otras medidas de interceptación, como el uso de cámaras de infrarrojos para descubrir a los pasajeros clandestinos en las fronteras y los puertos; y un recurso más frecuente a los conceptos de primer país de asilo y de tercer país seguro. A veces, a consecuencia de algunas de estas medidas no se ha admitido a solicitantes

---

<sup>3</sup> Valid International: "Meeting the Rights and Protection Needs of Refugee Children: An Independent Evaluation of the Impact of UNHCR's Activities", mayo de 2002, pág. 14. Véase asimismo la sección VII.B, infra.

<sup>4</sup> Women's Commission for Refugee Women and Children, "UNHCR Policy on Refugee Women and Children and Guidelines on their Protection: An Assessment of Ten Years of Implementation", mayo de 2002, pág. 75. Véanse también los textos de la "Conferencia interinstitucional sobre la experiencia adquirida en materia de prevención y respuesta a la violencia sexual y basada en el género en las situaciones de refugiados, organizada por el ACNUR los días 27 a 29 de marzo de 2001 en Ginebra", septiembre de 2001; Instituto Noruego de Asuntos Internacionales: "Improving the Security of Refugee and Displaced Women: Conference Proceedings", Oslo, enero de 2002.

de asilo y a refugiados, se ha denegado la tramitación de solicitudes de asilo y se han registrado incidentes de devolución. Un motivo de especial preocupación ha sido el evidente aumento de los casos de retorno de solicitantes de asilo a los denominados "terceros países seguros" sin que se hayan tomado medidas concretas para recibirlos. En algunos Estados se deportaba indiscriminadamente a todas las personas que hubieran ingresado ilegalmente, cualquiera que fuese el tipo de persecución que temían. En otros países no se permitió que el ACNUR accediera a las regiones fronterizas, por lo que la Oficina no pudo determinar el trato que se dispensaba a quienes querían ingresar. Sin embargo, en varios países de Europa y América Latina, el ACNUR estuvo en condiciones de ampliar la vigilancia de las fronteras, con lo que los solicitantes de asilo tuvieron acceso a los procedimientos adecuados. No obstante, sigue habiendo problemas, especialmente respecto de los procedimientos de selección aplicados a las denominadas solicitudes manifiestamente infundadas.

20. En el período de que se informa, se ha prestado particular atención al problema del acceso a los territorios y a los procedimientos aplicados a las personas que llegan por vía marítima, a causa de incidentes muy divulgados, como el rescate en alta mar, en agosto de 2001, de unos 430 solicitantes de asilo a bordo de un buque que se hundía en el océano Índico<sup>5</sup>. La negativa de algunos Estados a permitir el desembarco de los rescatados, o incluso a auxiliarlos, dio lugar a un grave problema. Sin embargo, durante el período de que se informa, otros Estados siguieron respetando las prácticas marítimas aceptadas de permitir que a veces desembarcaran en su territorio números aún mayores de personas rescatadas, por ejemplo, en el Mediterráneo. El ACNUR intervino por vía diplomática ante los países en que los rescatados habían solicitado asilo, basando sus planteamientos en las declaraciones del Comité Ejecutivo en el sentido de que los Estados debían admitir a los solicitantes de asilo por lo menos temporalmente<sup>6</sup> y sugiriendo maneras prácticas de aliviar la carga de los Estados particularmente afectados.

21. En marzo de 2002, el ACNUR convocó una mesa redonda de expertos sobre el rescate en alta mar en Lisboa (Portugal), en la que participaron expertos de los gobiernos, el sector del transporte marítimo, organizaciones internacionales, ONG y el mundo académico. La reunión fue organizada en parte para responder a una gran cantidad de solicitudes dirigidas al ACNUR por el sector del transporte marítimo en que se pedía ayuda para reafirmar la tradición consagrada por el paso del tiempo de rescatar a las personas en peligro en alta mar, habida cuenta de lo que consideraban graves ataques a dicha tradición. La reunión tenía por objeto, además, aportar mayor claridad al debate sobre las responsabilidades. Se llegó a una serie de conclusiones sobre el rescate en alta mar y el desembarco<sup>7</sup> y se intercambiaron

---

<sup>5</sup> El presente año, el capitán, la tripulación y el propietario del buque que rescató a las víctimas fueron agraciados con el Premio Nansen.

<sup>6</sup> Véanse, entre otras, las conclusiones del Comité Ejecutivo: "Refugiados sin país de asilo" (1979) (A/AC.96/572, párr. 72 2.c); "Protección de las personas que buscan asilo en situaciones de afluencia en gran escala" (1981) (A/AC.96/601, párr. 57 2 II.A.1); "Problemas relativos al rescate de personas en busca de asilo que se encuentran en peligro en el mar" (1981) (A/AC.96/601, párr. 57 3.3.).

<sup>7</sup> Véase el resumen de los debates de la mesa redonda de expertos sobre rescate en alta mar, organizada por el ACNUR, aspectos específicos de la protección de los solicitantes de asilo y los refugiados, Lisboa 25 a 26 de marzo de 2002, 11 de abril de 2002.

reflexiones sobre un posible marco de cooperación internacional en esta materia. El ACNUR ulteriormente ha consolidado la cooperación con otros agentes interesados en el asunto bajo los auspicios de un grupo de examen interinstitucional que encabeza la Organización Marítima Internacional (OMI). En su primera reunión, celebrada en julio de 2002, el grupo suscribió, en general, las conclusiones de la mesa redonda de Lisboa.

22. En un plano más general se determinó que las campañas de información dirigidas a los posibles migrantes eran esenciales para ampliar la labor de lucha contra la migración ilegal y, al mismo tiempo, respetar la protección de los refugiados. Los Estados se han puesto a la cabeza de estas campañas y el ACNUR ha participado en ellas, velando por que en ellas se recoja debidamente el componente del asilo.

23. El ACNUR también ha participado activamente en varios foros regionales sobre la migración en los que ha propugnado la inclusión del componente del asilo en estrategias más amplias encaminadas a lograr una gestión eficaz de la migración. En América, la Séptima Conferencia Regional sobre Migración (conocida también como "Proceso de Puebla"), celebrada en Guatemala en mayo de 2002, incluyó en su plan de acción varias disposiciones relacionadas directamente con los refugiados. En el plan, entre otras cosas, se instaba a los Estados participantes a consolidar su cooperación con el ACNUR para velar por que los funcionarios de aduanas y de inmigración recibieran una formación adecuada sobre diversos aspectos de la legislación sobre el asilo y los derechos de los refugiados en general. De esta forma, se reconocía que como parte del control eficaz de las fronteras era posible respetar los principios de protección.

24. En Europa, el ACNUR siguió contribuyendo activamente al debate sobre la armonización de los sistemas de asilo y migración dentro de la Unión Europea. En las conclusiones de la reunión del Consejo Europeo, celebrada en Sevilla en junio de 2002, se reconoce que las medidas que se adopten a corto y medio plazo para la gestión de los flujos migratorios han de respetar el equilibrio necesario entre, por una parte, una política de integración de los inmigrantes legalmente establecidos y una política de asilo que respete los instrumentos internacionales en materia de refugiados y, por otra, la lucha decidida contra la inmigración ilegal, el tráfico ilícito y la trata de seres humanos. Como señaló el Alto Comisionado durante la cumbre, se dispone de soluciones efectivas y duraderas para estos problemas, pero sólo serán eficaces si abarcan toda la "cadena" de desplazamientos. El Alto Comisionado añadió que, en el caso de Europa, no bastaba con concentrarse en medidas normativas dentro de la Unión Europea y en sus fronteras, sino que debían encontrarse también soluciones en las regiones de origen y de tránsito y obtener apoyo político y financiero para que los refugiados no siguieran desplazándose en busca de una protección efectiva.

25. En cuanto a la aplicación de criterios interinstitucionales integrados, cabe señalar la participación del ACNUR en la iniciativa en materia de migración y asilo del Pacto de Estabilidad para Europa Sudoriental, que se ha traducido en aportaciones concretas a la elaboración de planes de acción nacionales sobre la cuestión. Entre los progresos realizados se cuenta la finalización, en Croacia, de un plan de migración y asilo que ahora debe aplicarse. En Bosnia y Herzegovina los diversos agentes nacionales e internacionales pertinentes se reunieron en un grupo de trabajo sobre inmigración y asilo para preparar leyes y reglamentos en materia de asilo. En Albania se puso en funcionamiento, mediante un memorando de entendimiento entre el ACNUR y las autoridades, un mecanismo inicial de selección para clasificar debidamente a las personas, se tratare de solicitantes de asilo,



víctimas de la trata u otras categorías de migrantes, y confiarlas a las instituciones en mejores condiciones de atender a sus necesidades.

B. Esfuerzos internacionales para combatir el tráfico y la trata de personas

26. El creciente consenso internacional sobre la amenaza que plantean la inmigración ilícita y la trata de seres humanos ha impulsado considerablemente las iniciativas contra estos delitos. El ACNUR apoya firmemente estas iniciativas, aunque siempre ha propugnado que en todas las medidas contra estos fenómenos se prevean mecanismos de protección de las víctimas. En buena parte, ello se debe a la certeza de que los refugiados se cuentan entre las víctimas de estos delitos. En las cláusulas de salvedad que figuran en los dos Protocolos de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional relativos a la trata y al tráfico ilícito de personas se da cuenta del interés de los Estados por tener debidamente en consideración las necesidades de las víctimas<sup>8</sup>. En el Programa de Protección se hace hincapié en la importancia de la adhesión a estos instrumentos; a este respecto, el ACNUR ha seguido colaborando con varios Estados para que en la legislación en materia de tráfico ilícito y trata de personas se tengan en cuenta las definiciones jurídicas y las cláusulas de salvedad de los Protocolos.

27. En respuesta, en parte, a los acontecimientos ocurridos en Asia y el Pacífico, en febrero de 2002 se celebró en Bali (Indonesia) una conferencia ministerial regional sobre el tráfico ilícito y la trata de personas y la delincuencia transnacional conexa. El ACNUR ha cooperado también con diversos Estados en la formulación pormenorizada de medidas para hacer frente a los movimientos secundarios de población en la región de Asia y el Pacífico. Durante el período objeto de examen, en Europa también se hizo mayor hincapié en estas cuestiones. Algunos Estados promulgaron leyes, o las fortalecieron, para prevenir la migración irregular y luchar contra el tráfico ilícito y la trata de personas, lo que tuvo como resultado una mayor restricción del acceso a los territorios y un mayor rigor en los procedimientos de asilo, sobre todo en Europa occidental. En el plano regional, la Unión Europea aprobó instrumentos para armonizar las sanciones a los transportistas y en relación con la inmigración ilegal y la trata de seres humanos<sup>9</sup>. En el contexto de América del Norte, los Estados Unidos han introducido un nuevo "visado T" para proteger a las víctimas de la trata de personas. Al mismo tiempo, los tribunales de varias jurisdicciones europeas y norteamericanas han comenzado a reconocer las necesidades de protección internacional de

---

<sup>8</sup> La Convención y los Protocolos quedaron abiertos a la firma en noviembre de 2000, en Palermo. Hasta el 1º de agosto de 2002, la Convención contaba con 18 ratificaciones (de ellas, 12 en 2002); el Protocolo relativo a la trata con 14 (de ellas, 10 en 2002) y el Protocolo contra el tráfico ilícito con 13 (de ellas, 9 en 2002). Para entrar en vigor, estos instrumentos necesitan 40 ratificaciones.

<sup>9</sup> Véase, entre otras cosas, la Directiva 2001/51/CE del Consejo, de 28 de junio de 2001, por la que se armonizan las sanciones a los transportistas que trasladen a pasajeros indocumentados; la Comunicación de la Comisión Europea, de 15 de noviembre de 2001, relativa a una política común de inmigración ilegal, COM(2001) 672 final; la Propuesta del Consejo de un Plan global para la lucha contra la inmigración ilegal y la trata de seres humanos en la Unión Europea, de 27 y 28 de febrero de 2002; y la Decisión Marco del Consejo, de 19 de julio de 2002, relativa a la lucha contra la trata de seres humanos.

los refugiados en el caso de víctimas de la trata de personas que pudieran ser perseguidas tras ser devueltas.

28. En esferas conexas, por ejemplo en el África occidental, la inquietud que causa la trata de niños ha llevado al ACNUR a cooperar estrechamente con los gobiernos y los órganos pertinentes para llevar a cabo campañas de sensibilización. En términos más generales, el hecho de que el ACNUR y la Organización Internacional del Trabajo (OIT) copresidieran el Grupo de contacto de las organizaciones intergubernamentales sobre la trata de personas y el tráfico ilícito de migrantes, con sede en Ginebra, permitió recurrir a un nuevo mecanismo para fomentar el intercambio de información y facilitar la colaboración interinstitucional en esta esfera.

#### C. Reducción de los movimientos irregulares o secundarios de población

29. En varios países de primer asilo de distintas regiones, los refugiados no pudieron obtener una protección efectiva por falta de reconocimiento oficial, documentación adecuada, medios de vida sostenibles, amenazas secundarias de persecución u otros factores, por lo que tuvieron que buscar protección en otros lugares. En otros casos, el motivo de los movimientos ulteriores ha sido principalmente económico. Deben seguir estudiándose y poniéndose en práctica muchas de las medidas existentes para repartir la carga y las responsabilidades, que pueden mejorar la protección y la asistencia y, por consiguiente, reducir las probabilidades de fuga o de movimientos secundarios desde los países de primer asilo. Con miras a mejorar la comprensión de estas cuestiones, el ACNUR encomendó a unos expertos la preparación de un análisis de la protección efectiva en que se aclarara ese concepto y se evaluaran los elementos necesarios para que pudiera afirmarse con seguridad que existía tal protección. Se prevé la celebración, en diciembre de 2002, de una mesa redonda de gobiernos y expertos sobre la cuestión. Asimismo, el ACNUR está estudiando la viabilidad de preparar planes de acción detallados para casos de movimientos de población concretos, irregulares y secundarios.

#### D. Aumento de la cooperación entre el ACNUR, la OIM y otros organismos

30. Hasta ahora se ha reunido tres veces el Grupo de Acción sobre el Asilo y la Migración (GAAM), establecido en noviembre de 2001 en respuesta a una recomendación de las Consultas Mundiales para que el ACNUR y la OIM alcanzaran un mejor entendimiento común de las cuestiones relativas a la relación entre el asilo y la migración. Una de las cuestiones de interés común ha sido la forma de mejorar la disponibilidad, y aumentar el grado de detalle y la compatibilidad de los datos sobre las corrientes migratorias, en especial sobre los desplazamientos clandestinos. La falta de datos mejorados ha seguido siendo un obstáculo para la creación de mecanismos de respuesta adecuados. La participación del ACNUR en la reunión de coordinación de julio de 2002 sobre la migración internacional, convocada por la División de Población de las Naciones Unidas, tuvo por objeto mejorar la cooperación con otros organismos en esta esfera. El ACNUR también está fortaleciendo su diálogo con otras organizaciones sobre medios que contribuyan a lograr el objetivo común de mejorar la reunión de datos y las investigaciones acerca de la relación entre el asilo y la migración. Otras cuestiones que figuran en el programa común son la investigación de las causas fundamentales de la migración ilegal, la cooperación en campañas informativas sobre temas distintos a los de la trata y el tráfico ilícito, y el examen de las funciones y responsabilidades de las instituciones para aclarar cómo cada una de ellas entiende su mandato.

#### IV. FORTALECIMIENTO DE LA APLICACIÓN DE LA CONVENCIÓN DE 1951 Y SU PROTOCOLO DE 1967

31. En la Reunión Ministerial, organizada conjuntamente por el Gobierno de Suiza y el ACNUR, y celebrada en Ginebra los días 12 y 13 de diciembre de 2001, con ocasión del cincuentenario de la Convención de 1951, los Estados reafirmaron su voluntad de fortalecer la aplicación de la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. En esta primera reunión de los Estados Partes en la Convención se aprobó una Declaración oficial en la que se reafirmó solemnemente el "compromiso de [los Estados Partes de] implementar plena y efectivamente [sus] obligaciones derivadas de la Convención de 1951 y/o su Protocolo de 1967, de conformidad con el objetivo y los propósitos de estos instrumentos". En algunos sectores se sigue poniendo en tela de juicio la utilidad de estos instrumentos, pero la Declaración constituye una refutación significativa y autorizada de estos cuestionamientos. Al reconocer el carácter fundamental de la Convención y el Protocolo, la Declaración representa también un avance, pues sitúa la Convención en el entorno actual, a la vez complejo y cambiante, y propugna la evolución futura del régimen. A este respecto, la Declaración se cimenta en una cooperación más sólida, pero siempre dentro del marco fundamental convenido.

##### A. Adhesiones a la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967

32. En el Programa se hace un llamamiento para que aumente el número de adhesiones a la Convención de 1951 y al Protocolo de 1967. En el período que abarca el informe, la República de Moldova se adhirió a ambos instrumentos, Saint Kitts y Nevis a la Convención de 1951 y Ucrania al Protocolo de 1967. De esta forma, el número de Estados Partes en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967, o ambos, se eleva a 144. En el período que se examina, Malta retiró su limitación geográfica, así como varias otras reservas a la Convención<sup>10</sup>. Naturalmente, para estos Estados, así como para todos los Estados Partes, la aplicación de la Convención y el Protocolo tiene una importancia crítica.

33. En regiones en las que son pocos los Estados parte en estos instrumentos, fundamentalmente Asia meridional y Oriente Medio, al bajo índice de adhesiones se suma la falta de leyes nacionales sobre el asilo. Si bien en estas regiones existe una sólida tradición de dar hospitalidad a las poblaciones desplazadas, debido a la falta de un marco jurídico se han seguido adoptando planteamientos según las distintas situaciones de refugiados. De resultados de ello, con frecuencia no se ha identificado claramente a las personas que necesitan protección internacional ni se les ha dado un trato uniforme y se ha vuelto imprecisa la distinción entre refugiado y migrante, lo que probablemente ha contribuido a que se produzcan movimientos irregulares de solicitantes de asilo y refugiados. Por consiguiente, en estas regiones siguen siendo cuestiones clave la adhesión a los instrumentos internacionales relativos a los refugiados y la promulgación de leyes nacionales de asilo.

##### B. Procedimientos de concesión de asilo en casos individuales

34. En los 12 últimos meses, se promulgaron por primera vez leyes y procedimientos de asilo en varios países de América Latina, América Central y África, si bien en muchos otros Estados de diversas regiones la determinación del estatuto de refugiado ha seguido pautas

---

<sup>10</sup> Véase, en la nota 19, información sobre las adhesiones a las convenciones sobre la apatridia.

circunstanciales. En varios países en que se han ido estableciendo procedimientos en forma gradual, el ACNUR ha estado en condiciones de traspasar a las autoridades nacionales la responsabilidad de determinar el estatuto de refugiado. El ACNUR y, en algunos casos, los servicios de inmigración de países vecinos, han impartido formación para facilitar ese traspaso; en otros casos, el ACNUR ha seguido asistiendo, durante un período de transición, a las entrevistas de admisibilidad. En total, los gobiernos se hicieron cargo de la determinación del estatuto de refugiado en casi el 60% de los países que recibieron refugiados; en los demás casos, el ACNUR siguió ocupándose de la determinación directamente en el marco de su mandato, a veces en cooperación con diversas ONG locales.

35. En el caso de los Estados que tienen sus propios procedimientos de asilo, la introducción de modificaciones en la legislación de algunos de ellos ha fortalecido la protección, en particular al estipular salvaguardias contra la devolución, eliminar los plazos para recurrir al procedimiento de asilo y reconocer que la definición de refugiado abarca la persecución por agentes no estatales y por motivos de género. En varios Estados europeos se han establecido también recursos independientes de segunda instancia. No obstante, en otros países, la imposibilidad de recurrir sobre el fondo de las solicitudes resta credibilidad al procedimiento de determinación del estatuto de refugiado. En un país se aprobó una nueva ley en que se preveían recursos sobre el fondo de las solicitudes, pero esa parte de la ley no ha entrado en vigor. La adopción de una serie de medidas restrictivas ha hecho más difícil lograr la admisión o tener acceso a los procedimientos de asilo y a la protección internacional; por ejemplo, se han establecido o fortalecido sanciones a los transportistas o se han puesto cortapisas al derecho a recurrir sobre el fondo de la cuestión. En otro país, los territorios nacionales distantes quedaron fuera del ámbito de aplicación de las leyes nacionales sobre el asilo, el acceso a la asistencia letrada, y la revisión judicial de las decisiones de asilo; además, lejos de expedirse visados permanentes, se expidieron visados sólo provisionales incluso a los refugiados reconocidos como tales que hubieran ingresado utilizando vías no autorizadas, con la consiguiente falta de derechos de reunificación de las familias y de obtención de documentos de viaje. Las medidas restrictivas fueron especialmente evidentes en varios países en que había aumentado el apoyo electoral a los partidos que manifestaban opiniones xenófobas.

36. En un pequeño número de Estados, ante la amplia gama de circunstancias para las que se reconoce la necesidad de protección internacional, se han implantado procedimientos unificados para evaluar esas necesidades. Por ejemplo, en una nueva ley canadiense figura una definición unificada de protección en virtud de la cual basta una sola decisión para evaluar las solicitudes de protección presentadas con arreglo a la Convención de 1951, la Convención contra la Tortura de 1984 y otros instrumentos de derechos humanos. En este caso, es encomiable que una decisión positiva, basada en cualquier motivo atendible, dé lugar a que se conceda el estatuto de "persona protegida", estatuto único basado en los derechos reconocidos en la Convención de 1951.

37. En general, se acepta que, para la credibilidad del sistema de asilo, es fundamental que se repatrie rápidamente a los solicitantes de asilo a los que, tras un procedimiento completo e imparcial, no se considere necesitados de protección internacional. Sin embargo, la repatriación ha seguido planteando importantes dificultades a los Estados, especialmente cuando el solicitante de asilo carece de los documentos de identidad necesarios para ser repatriado. En el período que se examina, el Consejo de Europa aprobó varios documentos

en que se fijaban normas de expulsión en condiciones de seguridad y dignidad, que revisten interés para los solicitantes de asilo rechazados<sup>11</sup>.

C. Exclusión de las personas que no merecen protección internacional

38. Durante bastante tiempo ha causado preocupación la exclusión de las personas que no reúnen los requisitos para recibir la protección internacional reconocida a los refugiados. Tras los ataques perpetrados contra los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001, las consiguientes consideraciones de seguridad han dado una nueva dimensión de urgencia a la cuestión e influido en diversas reacciones políticas relativas a una amplia gama de cuestiones. Sin embargo, dar respuesta a una amenaza terrorista en el marco de las cuestiones de asilo no exige enmendar la definición de refugiado, puesto que en la Convención de 1951 se ha previsto expresamente que la comisión de delitos graves es causal de exclusión de la condición de refugiado. El ACNUR considera, no obstante, que tal vez sea necesario reexaminar y reforzar las medidas de seguridad y de procedimiento pertinentes<sup>12</sup>. En algunos países, la incorporación expresa, por primera vez, de cláusulas de exclusión en la legislación nacional ha indicado una evolución satisfactoria a este respecto. El ACNUR siguió preconizando que la complejidad de los casos de exclusión era un motivo fundamental para que se siguieran examinando dentro de los procedimientos normales de asilo o en el contexto de una "dependencia de exclusión" especializada, y no como en la etapa de la determinación de la admisibilidad ni con arreglo a procedimientos acelerados.

39. En el período de que se informa, diversas organizaciones regionales adoptaron instrumentos de lucha contra el terrorismo. Éstos fueron recibidos con satisfacción en la medida en que aclaraban la definición de los delitos de terrorismo, representaban un marco convenido para las leyes nacionales y permitían llenar lagunas en materia de competencia. El ACNUR promovió la inclusión de definiciones precisas en esos instrumentos y sugirió que en ellos se evitase toda vinculación infundada entre los solicitantes de asilo o refugiados y los terroristas. Cuando las definiciones son demasiado generales e imprecisas, como ha ocurrido algunas veces, se corre el riesgo de que la etiqueta de "terrorista" se utilice indebidamente con fines políticos, por ejemplo para tachar de delictivas las actividades legítimas de adversarios políticos, de tal forma que equivale a una persecución.

---

<sup>11</sup> Véase Consejo de Europa, Comisionado para los Derechos Humanos, "Recommendation Concerning the Rights of Aliens Wishing to Enter a Council of Europe Member State and the Enforcement of Expulsion Orders", CommHD/Rec(2001)1, 19 de septiembre de 2001; Consejo de Europa, Asamblea Parlamentaria, "Expulsion Procedures in Conformity with Human Rights and Enforced with Respect for Safety and Dignity", doc. 9196, informe de 10 de septiembre de 2001; recomendación 1547 (2002) (mismo título), adoptada el 22 de enero de 2002. Véase también, Conka v. Belgium, Tribunal Europeo de Derechos Humanos, decisión de 5 febrero de 2002 sobre los métodos utilizados para lograr la expulsión de solicitantes de asilo rechazados.

<sup>12</sup> Véase "Addressing Security Concerns without Undermining Refugee Protection – UNCHR's Perspective", noviembre de 2001.

#### D. Armonización de leyes y políticas

40. Uno de los objetivos de las Consultas Mundiales fue fomentar una interpretación común o más armonizada de leyes y políticas sobre los refugiados. Como parte de este proceso, el ACNUR ha venido examinando sus propias directrices sobre varias cuestiones jurídicas, en particular como resultado de las mesas redondas de expertos celebradas en el marco de la segunda vía de las Consultas Mundiales. Estas directrices responden a la función de vigilancia del ACNUR, prevista en el artículo 35 de la Convención de 1951 como una serie de directrices relativas a la protección internacional<sup>13</sup>. Su propósito es actualizar y complementar el Manual de procedimientos y criterios para determinar la condición de refugiado, ofrecer orientación a los Gobiernos, juristas, el poder judicial y el personal del ACNUR que se ocupa de la determinación del estatuto de refugiado en el terreno. Los documentos de antecedentes preparados para las diversas mesas redondas de expertos celebradas en 2001 han sido actualizados y se publicarán a mediados de 2003. El ACNUR también ha continuado en 2002 la práctica de organizar mesas redondas de expertos, con la reunión sobre el rescate en alta mar, celebrada en Lisboa (Portugal) en marzo de 2002<sup>14</sup> y otra reunión sobre solicitudes de refugiados basadas en cuestiones de religión que se prevé celebrar en octubre de 2002 en las proximidades de Washington D.C., (Estados Unidos de América). En la esfera jurídica se estudiarán nuevas iniciativas, entre ellas la redacción de instrumentos jurídicos como parte de las actividades complementarias del Programa de Protección.

41. 41. En varias regiones del mundo, los Estados han venido armonizando más sus políticas de asilo, así como su interpretación de los conceptos clave del derecho internacional de los refugiados. Europa es la región donde más se ha desarrollado este proceso; en el período que se examina, los 15 Estados miembros de la Unión Europea avanzaron en pos de un acuerdo respecto de normas mínimas comunes y, por ejemplo, aprobaron una Directiva para la acogida de los solicitantes de asilo, así como decisiones marco sobre la trata de personas y otras cuestiones<sup>15</sup>. Sigue siendo necesario que los Estados miembros adopten directivas clave. El ACNUR acogió con satisfacción las minuciosas consultas en que participó y sigue velando por que las normas de protección de los refugiados se recojan debidamente en los instrumentos que corresponda. En otras regiones, el ACNUR ha colaborado con los seis Estados miembros de MERCOSUR en América Latina para promover la promulgación de leyes armonizadas sobre el asilo, tomando como base una ley modelo del Brasil. A este respecto, a mediados de 2002 el Paraguay aprobó una ley sobre el particular. En menor escala, los miembros de los comités nacionales de admisibilidad de

---

<sup>13</sup> Las dos primeras directrices sobre la protección internacional se publicaron en mayo de 2002. Véase "Guidelines on International Protection: "Membership of a Particular Social Group" within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees". HCR/GIP/02/02, 7 de mayo de 2002; y "Guidelines on International Protection: Gender-Related Persecution within the Context of Article 1A(2) of the 1951 Convention and/or its 1967 Protocol Relating to the Status of Refugees". HCR/GIP/02/01, 7 de mayo de 2002. Ambos documentos se pueden consultar en [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).

<sup>14</sup> Véase la nota 7, supra.

<sup>15</sup> Véase la Directiva por la que se establecen normas mínimas para la acogida de los solicitantes de asilo en los Estados miembros, de 17 de junio de 2002 y la nota 9 supra.

Malawi, Zambia y Zimbabwe se reunieron por tercer año consecutivo para intercambiar experiencias en la esfera de la determinación del estatuto de refugiado, con lo que fomentaron la aplicación de criterios más coherentes.

42. También se ha promovido el logro de una interpretación más armonizada de los conceptos fundamentales de la Convención de 1951 en la jurisprudencia de distintos países recurriendo a las actividades sistemáticas de supervisión que lleva a cabo el ACNUR respecto de las decisiones en materia de asilo y a los contactos habituales de la Oficina con las autoridades y los poderes judiciales nacionales. A este respecto, el ACNUR también ha procurado utilizar la tecnología de forma más eficaz. En marzo de 2002 se volvió a poner en marcha la versión en español del sitio Web del ACNUR, réplica del sitio en inglés. Esta es una de las principales fuentes de información disponibles en América y en todo el mundo. El Handbook for Parliamentarians (Manual para parlamentarios) de la Unión Interparlamentaria y el ACNUR, da a conocer a los parlamentarios los principios generales del derecho internacional sobre los refugiados<sup>16</sup> y ya se ha traducido a los cinco idiomas oficiales de las Naciones Unidas, así como al alemán, al hindi, al italiano y al japonés. Se prevé traducirlo también a otros idiomas.

#### E. Recepción de solicitantes de asilo - Respeto de los refugiados

43. Varios Estados de Europa occidental adoptaron disposiciones para mejorar las facilidades de recepción<sup>17</sup>. Cabe destacar el ejemplo de un Estado que, sobre la base de un memorando de entendimiento entre el Gobierno y el ACNUR, creó por primera vez un mecanismo nacional para la recepción de los solicitantes de asilo y la integración de los refugiados. También se observó una evolución positiva en otras regiones de Europa. Por ejemplo, en un país de Europa central, el ACNUR celebró un acuerdo con la policía de fronteras para modernizar un centro de recepción, mientras que el Gobierno aprobó el emplazamiento de dos nuevos centros. La salud, así como las necesidades educativas y de otro tipo, en particular de los niños y de otros grupos, siguen exigiendo una atención especial en dichos centros.

44. La mayoría de los Estados están aún en condiciones de gestionar sus sistemas de asilo sin detener sistemáticamente a los solicitantes. Algunos han usado con frecuencia opciones diferentes de la detención, como por ejemplo la exigencia de que los solicitantes de asilo se presenten periódicamente en un lugar determinado o respeten ciertas disposiciones en materia de vivienda, sistemas de fianzas, supervisión por parte de la comunidad o centros abiertos. En algunos Estados donde se detenía a los solicitantes de asilo, la práctica se ha mejorado, por ejemplo reduciendo los períodos máximos de detención autorizados en estos casos. En el Canadá una nueva ley establece que se detendrá a los niños sólo como último recurso y que se deberá tomar en cuenta el interés superior del niño. Sin embargo, aparte de estos hechos, es lamentable que en otros países se haya observado una tendencia hacia el aumento de las

---

<sup>16</sup> Unión Interparlamentaria y ACNUR, Refugee Protection: A Guide to International Refugee Law, Ginebra, 2001.

<sup>17</sup> Véase "Reception of Asylum-Seekers, including Standards of Treatment, in the Context of Individual Asylum Systems" (Recepción de solicitantes de asilo, en particular las normas de trato, en el contexto de los diferentes sistemas de asilo), (EC/GC/01/17) Consultas Mundiales, septiembre de 2001.

detenciones, en particular después del 11 de septiembre de 2001, y que en algunos casos dichas detenciones se realizaran sobre una base al parecer discriminatoria, que dependía principalmente del país de origen de la persona. En varios países se seguía deteniendo sistemáticamente a todas las personas que hubieran entrado ilegalmente en ellos, incluso a las mujeres y los niños, a pesar de llamamientos cada vez más frecuentes para que dichas medidas fueran equilibradas y menos discriminatorias. En los casos en que se detuvo a solicitantes de asilo de forma abiertamente contraria a las conclusiones del Comité Ejecutivo, el ACNUR trató de supervisar las instalaciones de detención, garantizar el acceso de los detenidos a asistencia letrada y promover otras soluciones diferentes de la detención.

45. La tendencia de algunos medios de comunicación y de determinados políticos a mezclar las inmigraciones ilegales con la llegada de refugiados sin hacer las aclaraciones debidas ni demostrar interés alguno por la exactitud de la información ha seguido obstaculizando el apoyo público necesario a la recepción de los solicitantes de asilo. En algunos casos, en particular durante las campañas electorales, se ha estigmatizado a los solicitantes de asilo. En esas ocasiones, se intensificaron las acusaciones, el antagonismo y las agresiones verbales e incluso físicas contra los solicitantes de asilo y los refugiados. El ACNUR compartía la idea de las ONG y otros dirigentes comunitarios que, ante esos hechos, adoptaron medidas para demostrar que no debía utilizarse a los solicitantes de asilo y a los refugiados como chivos emisarios cuando fracasaban las políticas económicas, y que el racismo y la xenofobia no debían tener cabida en las campañas electorales. El mensaje del Alto Comisionado en el Día Mundial de los Refugiados, en junio de 2002, parte de su labor de proyectar imágenes más positivas, se centró en las refugiadas y en la valiosa contribución que hacían los refugiados a las sociedades que los acogían.

#### F. Situaciones de afluencia masiva de refugiados

46. La afluencia más importante de refugiados durante el período abarcado por el presente informe se observó en los países vecinos del Afganistán tras la intervención militar en ese país. En particular, más de 200.000 afganos llegaron al Pakistán. Varios Estados vecinos impusieron una política oficial de fronteras cerradas y un número considerable de personas fue desplazado en el interior del Afganistán. El ACNUR, el Programa Mundial de Alimentos (PMA), otros organismos de las Naciones Unidas y diversas ONG pusieron en marcha importantes operaciones de protección y socorro en difíciles condiciones de seguridad y de logística.

47. En otras regiones, varios países de África, el Cáucaso y partes de América del Sur experimentaron nuevas e importantes llegadas de refugiados que exigieron una respuesta de emergencia de parte del ACNUR. La capacidad de responder a situaciones de emergencia también se puso a prueba en el sudeste de Europa, donde en los primeros meses de 2001 unos 90.000 refugiados huyeron de la ex República Yugoslava de Macedonia, antes de que, en agosto, se celebrara el acuerdo de paz que permitió a que una gran mayoría de ellos regresara para finales de año. En África, alrededor de 77.000 refugiados habían huido de Liberia en el primer semestre de 2002 al ver que la situación del país seguía empeorando. A comienzos de 2002 se observó también la llegada al Camerún de unos 20.000 nigerianos que huían de los enfrentamientos étnicos que se libraban en el norte de Nigeria, lo que representó una prueba difícil para un país donde el ACNUR se había visto obligado a cerrar su oficina a finales de 2001 debido a limitaciones financieras.

48. La necesidad de dar más prioridad al fortalecimiento de las actividades de registro, en particular en las situaciones de afluencia masiva, fue reconocida por el Comité Ejecutivo



en una Conclusión aprobada en octubre de 2001<sup>18</sup>. A este respecto se ha observado una evolución favorable, en particular en varios Estados africanos. A comienzos de 2002 Côte d'Ivoire promulgó una nueva ley en que se reconoció que las tarjetas de identidad de los refugiados y los certificados de solicitantes de asilo utilizados en el país autorizaban a sus titulares a residir y trabajar en él; se registró a los refugiados como grupos familiares, pero todos los miembros de la familia mayores de 14 años recibieron un documento provisional, con fotografía, para garantizar su libertad de circulación. En el Togo, el Gobierno comenzó a otorgar a los refugiados tarjetas de identidad en reemplazo de los certificados de refugiados del ACNUR existentes hasta entonces, mientras que en la República Democrática del Congo, donde hasta el presente los refugiados habían recibido sólo tarjetas provisionales del ACNUR, se dio comienzo a un amplio programa de registro a mediados de 2002. Entretanto, Zambia adoptó nuevos procedimientos administrativos por los que los refugiados urbanos pueden regularizar su estancia en el país y verse protegidos de la detención arbitraria. También se emitieron tarjetas de identidad personales a las refugiadas.

49. En otras regiones la situación fue desigual. En América Latina, mejoró el registro en el Ecuador de las personas que huían de las luchas civiles en Colombia, pero en otro país latinoamericano no se registraba a las personas en la frontera y en un país de América Central sólo se registraba a algunas de ellas. En México, los nuevos procedimientos de asilo comprendían un sistema centralizado de registro. En Europa sudoriental, el gran número de refugiados de la ex República Yugoslava de Macedonia que llegó a Kosovo en el primer semestre de 2001 fue registrado en coordinación con la Misión de Administración Provisional de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK). El ACNUR creó la base de datos para el registro y el formulario de reunión de datos, preparó el manual de registro y brindó formación y apoyo técnico en todos los casos. Se registró a los refugiados individualmente y gracias a un segundo registro en 2002 fue posible entregar a todas las personas una tarjeta de identidad con fotografía, lo cual facilitó el retorno.

50. Por su parte, en otros países, las personas sin documentos, en particular los refugiados urbanos, seguían expuestos a posibles redadas, detenciones y deportaciones en masa. En algunos países los refugiados alojados en campamentos, a quienes no se había dado documentos de identidad, fueron víctimas de detenciones arbitrarias, intimidaciones y extorsiones y se vieron privados de asistencia y de sus derechos civiles y sociales básicos. En varios países, la falta de inscripción de los nacimientos y matrimonios complicó aun más la suerte de los refugiados y afectó a su situación con respecto a la nacionalidad.

#### G. Raíces del problema - La apatridia

51. No se desconoce la importancia de hacer frente a las raíces de los desplazamientos, sea resolviendo los conflictos, sea promoviendo los derechos humanos y el buen gobierno. No obstante, la experiencia ha demostrado que aplicar iniciativas de este tipo es un proceso complejo, entre otras cosas porque a menudo intervienen diversos agentes, en particular algunos ajenos al ámbito humanitario.

52. Una de las cuestiones que pueden forzar a una persona al desplazamiento es la apatridia, es decir la imposibilidad de obtener estatuto jurídico en país alguno. Muy a

---

<sup>18</sup> Véase la "Conclusión sobre el registro de refugiados y solicitantes de asilo" del Comité Ejecutivo (2001) (A/AC.96/959, párr. 23),

menudo entre los afectados se han contado grupos minoritarios de países de diferentes regiones del mundo que se han visto privados de sus derechos básicos. Las mujeres y los niños, en particular, han resultado desproporcionadamente afectados por problemas de inscripción de nacimientos y matrimonios y de obtención de documentos personales; en determinadas situaciones las mujeres no han podido transmitir su condición jurídica a sus hijos o esposos apátridas. Para abordar estas y otras cuestiones, el ACNUR ha brindado asesoramiento sobre la elaboración de leyes, ha ayudado a resolver casos aislados, ha realizado encuestas, por ejemplo para determinar el número de personas sin documentos de identidad o ciudadanía en situaciones concretas, y ha realizado un estudio sobre la relación causal entre la condición jurídica de la mujer y la apatridia. La promoción de la adhesión a los instrumentos internacionales sobre la apatridia ha sido una actividad permanente destinada a crear un marco legal eficaz en esta esfera<sup>19</sup>.

## V. REPARTICIÓN DE LAS CARGAS Y RESPONSABILIDADES - CREACIÓN DE CAPACIDAD PARA RECIBIR Y PROTEGER A LOS REFUGIADOS

53. En el Programa de Protección se hace un llamamiento para que haya "más diálogo y una mayor "identificación" multilateral con los problemas de los refugiados y su solución". Se hace hincapié en la importancia de aplicar un enfoque multilateral para que las responsabilidades y cargas se compartan de manera más equitativa, teniendo en cuenta las grandes diferencias de capacidad y de recursos de los distintos Estados, consideración fundamental para la viabilidad del régimen internacional de protección de los refugiados.

### A. Cooperación para fortalecer la capacidad de protección

54. Durante el pasado año, los esfuerzos realizados para fortalecer la capacidad de protección de los países que acogen refugiados han comprendido desde mejorar el funcionamiento de los procesos de adopción de decisiones dentro de los procedimientos de asilo hasta prestar asistencia a las comisiones de derechos humanos y otras instituciones de la sociedad civil, así como al poder judicial y las fuerzas policiales<sup>20</sup>. Se han puesto en marcha distintas iniciativas de educación y formación profesional dirigidas a parlamentarios, jueces, funcionarios gubernamentales, policías, medios de comunicación, organizaciones no gubernamentales, universidades y escuelas secundarias.

55. Entre las actividades realizadas específicamente durante el período de que se informa se cuentan un curso práctico sobre la protección de los refugiados para Estados del Pacífico Sur; el lanzamiento de un programa de creación de capacidad en materia de protección en la región de Asia, un proyecto para analizar la capacidad de protección de determinados países africanos; y la prestación de apoyo permanente para fortalecer las redes de información de los países de origen en los Estados solicitantes de la Unión Europea. A nivel mundial, el

---

<sup>19</sup> En el período comprendido entre mediados de 2001 y 2002, Hungría se adhirió a la Convención sobre el Estatuto de los Apátridas, de 1954, lo que llevó el total de Estados Partes a 54, mientras que la República Checa, Guatemala y el Uruguay se adhirieron a la Convención para reducir los casos de apatridia, de 1961, con lo que el total de Estados Partes es ahora de 26.

<sup>20</sup> Véase "Strengthening Protection Capacities in Host Countries" (EC/GC/01/19, 19) Consultas Mundiales, septiembre de 2001.

ACNUR siguió apoyando a la International Association of Refugee Law Judges en un programa de capacitación en expansión para los jueces que ven causas relativas a refugiados y los funcionarios responsables de la adopción de decisiones de diversos nuevos países de asilo. El ACNUR está redactando también un manual sobre el fortalecimiento de la capacidad de los países de acogida para prestar protección a los refugiados, en cooperación con diversos gobiernos, ONG y refugiados.

56. Una serie de Estados también ha desarrollado encomiables actividades de creación de capacidad. Por ejemplo, los países nórdicos han proseguido su cooperación con los Estados del Báltico, incluso mediante el "hermanamiento" de funcionarios nórdicos con sus homólogos bálticos y, más recientemente, con Estados situados geográficamente más al este, en un esfuerzo por impulsar su determinación de tomar medidas en materia de asilo y fortalecer su capacidad de recepción. Otros Estados y organizaciones de Europa occidental han iniciado programas similares de creación de capacidad y cooperación transfronteriza con diversos Estados de Europa central y oriental y con países situados al oeste de la Comunidad de Estados Independientes.

57. En diciembre de 2001 se estableció dentro del ACNUR una nueva Sección de Protección Internacional como parte del Departamento de Protección Internacional, con el objeto de llevar a cabo algunas de las funciones de investigación, análisis e información jurídica que cumplía el antiguo Centro de Documentación e Investigación. El programa de aprendizaje relativo a la protección ha permitido que el personal del ACNUR comprenda mejor el mandato de la organización en lo referente a la protección internacional y a las normas internacionales conexas y para aumentar su capacidad y sus conocimientos, además de mejorar su actitud al respecto. Desde el lanzamiento a mediados de 2000 del programa de aprendizaje relativo a la protección como programa piloto, han participado en él alrededor de 270 funcionarios destacados en más de 85 países. El proyecto de determinación de la condición de refugiado (DCR) también ha permitido prestar asistencia a las oficinas del ACNUR, y en algunos casos a los gobiernos, para fortalecer los procedimientos de DCR, al proporcionarles asesoramiento y formación jurídicos, asistencia en la tramitación de las solicitudes de asilo acumuladas, y en la creación de unas normas mínimas para los procedimientos de DCR del ACNUR.

58. Además, el ACNUR ha consolidado dos planes de despliegue de personal con objeto de aumentar la capacidad de reasentamiento y de protección, en cooperación con la Comisión Católica Internacional de Migración y el Comité Internacional de Rescate, respectivamente. En virtud del plan de despliegue para actividades de reasentamiento, el redespliegue de 54 puestos, en 2001, proporcionó 282 meses (23,5 años-persona) de servicios de apoyo a las actividades de reasentamiento del ACNUR en 38 oficinas sobre el terreno y en Ginebra. En virtud de un proyecto para hacer frente al aumento de necesidades en materia de protección, iniciado a finales de 2001, en agosto de 2002 ya se había enviado a más de 20 personas a 11 países de África, Asia, el Oriente Medio y el Pacífico. Estas personas prestan asistencia al ACNUR en su labor de protección en los lugares en que la capacidad del personal de protección interna es temporalmente insuficiente para cubrir todas las necesidades, especialmente en las situaciones en que surgen demandas inesperadas de personal de protección. Este proyecto, elaborado cuidadosamente, cuenta con elementos de supervisión y control destinados a mantener la confidencialidad de la delicada información que se tramita y a garantizar que el ACNUR mantenga pleno control sobre sus actividades de protección.

B. Vínculos de asociación con la sociedad civil, incluidas las organizaciones no gubernamentales (ONG), para la protección de los refugiados

59. El establecimiento y fortalecimiento de vínculos con las ONG y otros agentes de la sociedad civil son fundamentales para muchas de las actividades que se acaban de esbozar. En Europa sudoriental, por ejemplo, el ACNUR ha venido estableciendo, desde 1995, una fuerte red de ONG internacionales o locales para ayudar a proteger a los refugiados y a las personas que regresan. Durante el pasado año, la labor se centró en la creación de capacidad en técnicas de recolección de fondos y en la creación de normas comunes de actuación para que las ONG locales pudieran sostenerse a sí mismas al terminar la disminución progresiva de las actividades del ACNUR. En América Latina se ha proporcionado apoyo a los abogados de los organismos de ejecución colaboradores de la región. En la Argentina el ACNUR ha copatrocinado también un servicio de asistencia jurídica para migrantes y refugiados en colaboración con dos ONG prominentes en la defensa de los derechos humanos y una universidad; es este el primer servicio de este tipo de la región. En el Caribe se está fortaleciendo la actual red honoraria de coordinación de abogados voluntarios. En Eslovaquia se han establecido servicios de asistencia jurídica en dos universidades, así como una red de asesores jurídicos que complementa las ya existentes en Estados vecinos.

60. En un plano más general, la iniciativa de formación en protección del refugiado denominada "Reach Out" (Mano Tendida) centró su labor en el personal de nivel medio de las ONG y la Cruz Roja y fue aplicada primeramente por redes internacionales de ONG y la Federación Internacional de Sociedades de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja. En los seis primeros meses de 2002, unos 110 funcionarios de dichas ONG y de la Cruz Roja recibieron formación con arreglo al programa "Reach Out" en la India, el Senegal, Etiopía y la Federación de Rusia.

## VI. INTENSIFICACIÓN DE LA BÚSQUEDA DE SOLUCIONES DURADERAS

61. El logro de soluciones oportunas y duraderas es uno de los principales objetivos de las actividades de protección. En el Programa de Protección se reconoce la necesidad de alcanzar una mayor coherencia mediante la integración, si es factible, de la repatriación voluntaria, la integración local y el reasentamiento en un solo enfoque general. La mayor esperanza de muchos refugiados es regresar a sus hogares; a este respecto, en el último año se han producido algunos progresos alentadores que han permitido que cientos de miles de refugiados y desplazados internos logren ese objetivo. Al mismo tiempo, en diversos países se han intensificado los esfuerzos de integración local y en muchas situaciones, el reasentamiento ha demostrado su valor multifacético como parte de soluciones más generales.

### A. Repatriación voluntaria

62. Garantizar un regreso voluntario y sostenible es ante y sobre todo responsabilidad del país de origen con respecto a su propia población, pero también requiere la adopción de unas medidas coherentes y sostenidas, así como el apoyo de la comunidad internacional<sup>21</sup>. Por lo general, el objetivo inmediato de las operaciones de regreso voluntario es la seguridad física

---

<sup>21</sup> Véase "Voluntary Repatriation", (EC/GC/02/5), Consultas Mundiales, mayo de 2002.

y material de los refugiados y el marco de seguridad, político y jurídico necesario para posibilitar su regreso. Para que el regreso voluntario sea sostenible, debe sustentarse en medidas de supervisión y de reintegración a largo plazo, y, a la vez, en el restablecimiento de la protección a nivel nacional. Esto último puede lograrse en parte mediante la promulgación de leyes de amnistía y su aplicación, el restablecimiento de estructuras policiales que respeten los derechos humanos y de una judicatura independiente; también exige dar solución a diversos problemas de ciudadanía, bienes, residencia y documentación. También es necesario que los organismos de desarrollo trabajen en las zonas de regreso para ayudar a llenar la brecha entre el suministro de socorro y el desarrollo, de manera que las personas que regresan puedan dedicarse a actividades productivas y empezar a reconstruir sus vidas. El Alto Comisionado ha resumido uno de los enfoques que se pueden adoptar para llenar esta brecha refiriéndose a "las cuatro erres", a saber, repatriación, reintegración, rehabilitación y reconstrucción.

63. El mayor número de regresos en los últimos 12 meses se produjo en el Afganistán, tras establecerse un Gobierno provisional en diciembre de 2001 y formulase el compromiso de trabajar a fin de celebrar unas elecciones constitucionales y democráticas. Entre las actividades realizadas por el ACNUR durante la crisis estuvieron la prestación de asistencia transfronteriza de emergencia, complementada más tarde por una participación más amplia de la Oficina en la labor en beneficio de los desplazados dentro del país, y la elaboración de estrategias de protección centradas en la búsqueda de soluciones para las personas que regresaban. Esta labor se basó en la preparación de "perfiles" detallados, por distritos, en los que recogía información sobre los factores económicos, jurídicos, de seguridad y de otro tipo que podían influir en la viabilidad del regreso y la planificación a largo plazo.

64. En los cinco meses transcurridos desde el 1º de marzo de 2002, cuando el ACNUR empezó a facilitar el regreso voluntario de refugiados desde el Pakistán, han regresado de ese país más de 1.300.000 refugiados. Han regresado otros 140.000 de la República Islámica del Irán, y 10.000 de otros Estados vecinos. También han regresado a sus hogares alrededor de 400.000 desplazados dentro del Afganistán. El regreso de refugiados de la República Islámica del Irán se administró mediante un acuerdo tripartito de repatriación voluntaria concertado entre el Afganistán, el Irán y el ACNUR, firmado en abril de 2002; al redactarse este informe se estaba negociando la firma de un acuerdo similar con el Pakistán. El ACNUR participa también en la formulación de políticas de regreso desde diversos países que no limitan con el Afganistán. Como se esboza en el capítulo II.A, a pesar de todo esto la situación en materia de seguridad sigue siendo incierta y las condiciones existentes en el terreno humanitario son sumamente precarias, con lo que los problemas de recuperación y rehabilitación son enormes. Se han planteado tres conjuntos diferenciados de problemas de protección. Uno de ellos se refiere a la creación de un marco de protección para las actividades, incluso mediante el establecimiento de acuerdos tripartitos de repatriación por los que se mantenga el espacio de asilo al tiempo que se prevé el regreso. El segundo conjunto tiene que ver con la solución de las cuestiones de política relativas a la repatriación, la reintegración y el tratamiento de la responsabilidad del ACNUR con respecto a los desplazados internos. El tercer conjunto de problemas se refiere a dar respuesta a preocupaciones concretas en materia de protección, como por ejemplo la violación de los derechos de las minorías en el norte y el oeste del país, la violencia contra la mujer, las condiciones de vida en algunos campamentos, la falta de acceso a los servicios básicos para los niños y las detenciones en el norte. Ante estos y otros problemas, siguen siendo vitales

tanto el apoyo a largo plazo de la comunidad internacional como un compromiso serio con la paz y la reconstrucción dentro del país.

65. Otros acontecimientos importantes fueron el regreso de alrededor de 173.000 refugiados a Sierra Leona procedentes de los países vecinos desde comienzos de 2001, tras la finalización con éxito del proceso de desarme por parte de la Misión de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNAMSIL) y el final oficial de la guerra. En Eritrea, más de 50.000 refugiados regresaron del Sudán y países vecinos tras muchos años de exilio; se prevé que ese número aumentará cuando se rescinda la condición de refugiado otorgado a ese grupo. Asimismo, alrededor de 11.000 refugiados regresaron voluntariamente al noroeste de Somalia, desde Etiopía, en el período de 18 meses que terminó a mediados de 2002. Aunque en la región de los Grandes Lagos de África los conflictos siguieron sin resolverse, cerca de 30.000 refugiados regresaron a las provincias septentrionales de Burundi, donde la situación era relativamente más segura. Más recientemente, alrededor de 20.000 angoleños han regresado espontáneamente a su país tras el cese de las hostilidades acordado en abril de 2002. El ACNUR no tiene previsto empezar a facilitar antes de comienzos de 2003 servicios de repatriación voluntaria a la mayoría de los aproximadamente 470.000 refugiados restantes, dados los graves retos de logística y asistencia que esto supone, y la necesidad de planificar la reintegración.

66. Generalmente las operaciones de repatriación voluntaria, sean grandes o pequeñas, se han basado en acuerdos tripartitos entre el ACNUR, el país de acogida y el país de origen. Estos acuerdos permiten una gestión más coordinada del regreso, facilitan una vigilancia continua y posibilitan las actividades de reintegración. En Asia, cuando Timor Oriental logró la independencia, ya se había prestado asistencia a unos 213.000 refugiados para que regresaran voluntariamente al país. La consecución de un acuerdo de paz en un país del sur de Asia que durante mucho tiempo estuvo acosado por la guerra civil también ha producido el regreso espontáneo de alrededor de 100.000 desplazados internos a sus hogares desde principios de 2002. El ACNUR se ha ocupado de la labor de vigilancia de los refugiados que regresan, a prestar asistencia a los más vulnerables y a llevar el registro de todos los desplazados internos del país.

67. En Europa sudoriental, las iniciativas puestas en marcha en la región meridional de la República Federativa de Yugoslavia, como la creación de una fuerza policial multiétnica, han contribuido a poner freno a los nuevos brotes de violencia y a promover el establecimiento de condiciones favorables para el regreso. En la ex República Yugoslava de Macedonia, los supervisores europeos, la Organización del Tratado del Atlántico del Norte (OTAN) y el ACNUR han contribuido a restablecer la confianza entre las comunidades y a prestar ayuda al regreso de la mayoría de los 170.000 desplazados a principios del año. De manera similar, en Bosnia y Herzegovina, y en Croacia, alrededor de 100.000 refugiados y desplazados internos han podido regresar a sus hogares, aunque aún quedan más de 800.000 personas de estos países que no han podido regresar a las viviendas que ocupaban anteriormente.

68. Entre los problemas que pueden empañar el éxito de la repatriación voluntaria si se dejan mucho tiempo sin resolver se encuentran los de vivienda, bienes y restitución de tierras. Si los refugiados no pueden recuperar sus hogares y bienes en sus países de origen u obtener una indemnización por su pérdida, es posible que no puedan regresar o que carezcan de medios para permanecer allí después de su regreso. El ACNUR y sus colaboradores han prestado una atención especial a estas cuestiones en Europa sudoriental donde, debido a los conflictos y desplazamientos, no siempre puede demostrarse la ciudadanía o los interesados pueden carecer de registros de residencia. El ACNUR ha tratado de lograr que las

autoridades locales apliquen leyes de propiedad y ayuden a reconstruir las propiedades destruidas por la guerra. Ha tratado de que, al concederse asistencia de reconstrucción, se dé prioridad a las familias vulnerables, entre ellas las encabezadas por mujeres, y ha promovido los derechos de propiedad de mujeres y niños, aun en los casos en que anteriormente los bienes hubieran estado a nombre del marido o del padre<sup>22</sup>.

### B. Integración local y autosuficiencia

69. En el contexto de las Consultas Mundiales, el ACNUR ha propugnado una promoción más activa tanto de la integración local como de la autosuficiencia<sup>23</sup>. La primera representa una de las tres soluciones duraderas de que disponen los refugiados. La segunda no presupone que los refugiados permanecerán en el país de asilo, pero es precursora de cualquiera de esas tres soluciones.

70. Una iniciativa que abarca ambos enfoques, iniciada en el África meridional durante el período de que se informa, fue la de Zambia. En ella se adopta un enfoque holístico destinado a vincular el desarrollo con el socorro de emergencia y atender las necesidades tanto de los refugiados como de la población de acogida. El programa experimental del Gobierno se ha centrado en una provincia subdesarrollada con una población de aproximadamente 150.000 refugiados. La iniciativa, que ha recibido el apoyo del ACNUR y de varios donantes, ha sido administrada por la propia comunidad. Se considera a los refugiados "agentes de desarrollo", capaces de contribuir a la economía local. A muchos refugiados en el país se les han distribuido tierras suficientes para que produzcan y exporten batatas, con lo que obtienen divisas.

71. Una consideración clave para el país de acogida en relación con la integración local es cuándo y cómo facilitar la obtención de la ciudadanía. Un ejemplo de buena práctica estatal es el caso de México, que ha entregado más de 1.000 títulos de propiedad a ex refugiados nacionalizados, ha concedido la ciudadanía a más de 1.000 refugiados que llevaban mucho tiempo en el país, y tiene previsto nacionalizar a otros 4.000 en los próximos dos a tres años. Otro ejemplo positivo es el de la República Federativa de Yugoslavia, que, en estrecha cooperación con el ACNUR, enmendó su legislación para permitir la doble ciudadanía.

### C. Reasentamiento

72. El reasentamiento es un elemento clave de toda estrategia general para resolver situaciones de refugiados y puede representar una expresión tangible de la solidaridad internacional. También es un instrumento vital de protección en diversas situaciones, pues resuelve las necesidades especiales de las víctimas de traumas y de los refugiados que hacen frente a graves problemas de protección en países de primer asilo<sup>24</sup>. El reasentamiento es una

---

<sup>22</sup> Subcomisión de Promoción y Protección de los Derechos Humanos, "Resolución sobre la restitución de viviendas y de patrimonio con motivo del regreso de los refugiados y desplazados internos", E/CN.4/Sub.2/RES/202/7, 14 de agosto de 2002.

<sup>23</sup> Véase "Local Integration" (EC/GC/02/6) Consultas Mundiales, mayo de 2002.

<sup>24</sup> Véase el Manual de Reasentamiento actualizado del ACNUR publicado en julio de 2002; "Strengthening and Expanding Resettlement Today: Dilemmas, Challenges and Opportunities" (EC/GC/02/7), Consultas Mundiales, mayo de 2002.

solución duradera importante no sólo una vez que se ha establecido la paz y la mayoría de los refugiados puede regresar a sus hogares, sino también en situaciones prolongadas en las que los refugiados no pueden ni repatriarse con seguridad ni integrarse localmente.

73. En 2001, con los auspicios del ACNUR fue posible reasentar a un total de aproximadamente 33.100 refugiados; esta cifra representa la tercera parte del total de los refugiados reasentados en todo el mundo. Veinticinco países recibieron a refugiados que se reasentaron, aunque sólo diez de esos países absorbieron el 98% de la afluencia total. Sin embargo, aun cuando la afluencia pudiera ser limitada, como, por ejemplo, en los nuevos países de reasentamiento de América Latina o África, el fenómeno hace llegar un importante mensaje de compromiso a los países de acogida y a los países de origen que absorben a muchos refugiados que huyen o que regresan a sus hogares. La tendencia de los países de reasentamiento reconocidos ha sido mantener cuotas, aunque en varios países los programas quedaron suspendidos durante varios meses después del 11 de septiembre de 2001, al adoptarse nuevas medidas de seguridad, por lo que no se cumplieron las cuotas para el año.

74. El aumento del número de países de reasentamiento ha seguido planteando problemas. Entre las estrategias aplicadas por el ACNUR figuran medidas para consolidar los programas de los nuevos países de reasentamiento mediante el hermanamiento de proyectos y la asignación de más recursos humanos y financieros a la creación de capacidad. Se han promovido activamente nuevos programas de reasentamiento en diversos países de una capacidad presuntamente suficiente, entre ellos algunos países europeos. A este respecto, siguen siendo esenciales el apoyo y la experiencia de los países de reasentamiento tradicionales y de las organizaciones no gubernamentales. El ACNUR, conjuntamente con varios gobiernos y ONG, ha cooperado en la producción de un Manual de orientación para la integración de los refugiados reasentados<sup>25</sup>.

75. El ACNUR también ha seguido procurando reducir al mínimo las posibilidades de fraude en materia de reasentamiento, entre otras cosas incrementando las responsabilidades de gestión, creando nuevos instrumentos y ampliando las disposiciones relativas a la formación. Además, la Oficina ha centrado su atención en las circunstancias y las necesidades de reasentamiento singulares de los refugiados *prima facie*. La ampliación del potencial de reasentamiento como instrumento de protección y como solución duradera sigue siendo una prioridad clave para el ACNUR.

## VII. SATISFACCIÓN DE LAS NECESIDADES DE PROTECCIÓN DE LAS MUJERES Y LOS NIÑOS REFUGIADOS

76. En el Programa de Protección se señala que la protección de las mujeres y los niños refugiados es una actividad fundamental y una prioridad institucional del ACNUR. Aunque se ha desarrollado toda una gama de normas, políticas y directrices internacionales, su aplicación es defectuosa, en parte debido a la escasez de recursos, aunque también debido a la

---

<sup>25</sup> ACNUR, "Pathways to Welcoming and Rebuilding: A Handbook to Guide Reception and Integration of Resettled Refugees", junio de 2002, borrador sujeto a revisión, puede consultarse en [www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch).



diversidad de prioridades y responsabilidades, tanto a nivel institucional como en el seno de la comunidad internacional<sup>26</sup>.

77. Muchas de las preocupaciones más notorias en materia de protección a que hacen frente actualmente las mujeres y los niños refugiados, ya se han reseñado en la presente Nota. Entre ellas figuran las relativas a la seguridad, la explotación y la violencia sexuales; la igualdad de acceso a la asistencia humanitaria; el registro y la documentación; la aplicación de las leyes y los procedimientos relativos a los refugiados teniendo en cuenta consideraciones en materia de sexo y de edad; y la trata de personas. En relación con los niños refugiados, preocupaciones más importantes son la separación de las familias, el reclutamiento militar, el acceso a los procedimientos de asilo, la educación y las detenciones. En la presente sección se examinan las cuestiones no abarcadas anteriormente.

#### A. Mujeres refugiadas

78. En diciembre de 2001 el Alto Comisionado adoptó "cinco compromisos" para mejorar la protección de las mujeres y las niñas refugiadas. Estos objetivos, expresados en términos prácticos y mensurables, son una buena orientación para la labor del ACNUR.

79. El primer compromiso consiste en alentar la participación activa de la mujer en todos los comités de gestión y dirección de las comunidades de refugiados, con una meta de un 50% de representación femenina en dichos comités. Las actividades del ACNUR en ese sentido han incluido trabajos con mujeres refugiadas para fomentar su capacidad de dirección e iniciativas para mejorar su educación y formación profesional, y actividades con refugiados varones para que alienten a las mujeres a presentarse como candidatas a elecciones. A título de ejemplo positivo, cabe mencionar las actividades para fomentar la capacidad de dirección de las desplazadas indígenas en Colombia, que han sido especialmente eficaces. Las iniciativas del ACNUR han incluido también la prestación de asistencia para establecer consejos de mujeres refugiadas en Bulgaria y Belarús; durante el año en curso, como parte de la Iniciativa para la mujer de Kosovo, se ha trabajado con consejos de mujeres locales para lograr que las mujeres participen en las comunidades de repatriados y para promover la reconciliación y la coexistencia pacífica.

80. El segundo compromiso, a saber, proporcionar documentos de registro individuales a todos los refugiados hombres y mujeres, puede resultar difícil de lograr debido a dificultades financieras y al papel tradicional del hombre como jefe del hogar. Entre otros proyectos destacados iniciados por el ACNUR el pasado año cabe citar la expedición de tarjetas de identidad individuales a refugiados urbanos en Zambia y en la República Centroafricana, en tanto que en Burundi se facultó a las mujeres para que pudieran solicitar sus propias tarjetas. En el Oriente Medio, Egipto, por ejemplo, es uno de los Estados que expide documentos individuales de registro; se está tratando de mejorar la situación en otros países de la región.

81. En la sección II.C supra se esbozan algunas medidas para cumplir el tercer compromiso, a saber, redoblar los esfuerzos para prevenir y reprimir la violencia sexual o basada en el género en las situaciones de refugiados. El cuarto compromiso, asegurar la participación de las mujeres refugiadas en la gestión y distribución de alimentos y otras

---

<sup>26</sup> Véase también "Refugee Women" (EC/GC/02/8); y "Refugee Children" (EC/GC/02/9), Consultas Mundiales, mayo de 2002.

formas de asistencia, es una estrategia importante para potenciar a la mujer y prevenir la explotación sexual. No obstante algunas limitaciones importantes, como creencias culturales tradicionales sobre el papel de la mujer y una carga excesiva de trabajo, las mujeres refugiadas de todo el mundo suelen participar en la distribución de suministros. Por su parte, el PMA y el ACNUR, en un memorando de entendimiento enmendado, reconfirmaron su firme decisión de potenciar a la mujer mediante actividades de distribución de alimentos.

82. La realización del quinto compromiso, consistente en abastecer de material sanitario a todas las mujeres y niñas abarcadas por los programas de asistencia del ACNUR, puso más de relieve esta cuestión. Por ejemplo, en diversos países africanos y asiáticos se han emprendido iniciativas para comprar materiales, que las mujeres transforman posteriormente en paquetes sanitarios en el contexto de actividades de generación de ingresos y de autoayuda.

83. En el seno del ACNUR se han mejorado las oportunidades de formación del personal adaptando el material preparado para una "Planificación orientada a las personas" a diversas situaciones de refugiados. Además, en una carpeta de material de capacitación del ACNUR sobre la perspectiva de género en la protección de los refugiados, terminada de preparar en junio de 2002, se han incluido documentos básicos sobre la incorporación de la perspectiva de género a las actividades generales, así como material didáctico también general, en tanto que en el programa de aprendizaje relativo a la protección también se incorporan perspectivas de género y de edad y se hace especial hincapié en la violencia sexual y la violencia basada en el género.

#### B. Niños refugiados

84. La promoción y la protección del interés superior del niño es esencial en toda medida en favor de los niños refugiados. En las páginas que anteceden se esbozan cuestiones relativas a la trata de niñas, el reclutamiento militar de adolescentes y niños, y la violencia y explotación sexuales de los niños. En la presente sección se esbozan algunas preocupaciones no mencionadas anteriormente, a saber, la educación y el trato de los niños separados de sus familias.

85. En general, en la evaluación independiente de mayo de 2002 mencionada en la sección II.C supra se determinó que las políticas y directrices de la organización en materia de niños refugiados eran sólidas y que había algunos buenos ejemplos de los trabajos llevados adelante con niños refugiados. Entre ellos figuraba, por ejemplo, el trabajo realizado en la República Unida de Tanzania para hacer frente a algunas de las cuestiones más complejas relativas a los hogares encabezados por niños, los niños separados de sus familias, las niñas abandonadas, las creencias socioculturales en relación con el VIH/SIDA, y las repercusiones de la reducción de las raciones. Sin embargo, también se determinó que se solía pasar por alto a los niños y se les consideraba al margen de la labor de protección y asistencia básicas, y que había problemas institucionales que impedían su aplicación para llevar adelante esa labor<sup>27</sup>.

86. Aproximadamente un millón de niños y adolescentes refugiados están matriculados en los programas de educación apoyados por el ACNUR. De ellos, aproximadamente un 40% son niñas y mujeres jóvenes. El 8% está inscrito en escuelas de párvulos, el 82% en escuelas

---

<sup>27</sup> Véase la nota 3 supra.

primarias, el 9% en escuelas secundaria y el 1% en programas de enseñanza superior. Los organismos de las Naciones Unidas han seguido fomentando un mayor acceso a la educación, como derecho humano fundamental y como medio para reducir el peligro de que los niños refugiados sean reclutados u obligados a trabajar o a prostituirse. La satisfacción de las necesidades educacionales de los hogares encabezados por niños, los niños afectados por el VIH/SIDA y los huérfanos han planteado problemas especiales, lo mismo que la educación de emergencia y la educación secundaria. La transición de la educación en los campamentos de refugiados a la integración en las escuelas nacionales también ha sido problemática. Por ejemplo, una modalidad adoptada en Côte d'Ivoire entrañó la negociación por el ACNUR de un memorando de entendimiento a este respecto y la prestación de asistencia en la construcción de nuevas escuelas en las zonas con grandes grupos de refugiados.

87. En los últimos años la cuestión de los niños separados de sus familias ha venido causando cada vez mayor preocupación, pues esos niños son especialmente vulnerables a la explotación y el abuso sexuales, al reclutamiento militar, al trabajo infantil y a la denegación del acceso a la educación y a la asistencia básica, además de ser especialmente susceptibles al trauma que produce una detención. Para ayudar a reunir a los niños con sus familias, el ACNUR, en cooperación con el UNICEF, el Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR) y diversas organizaciones no gubernamentales especializadas, ha fortalecido las medidas para localizar y reunir a los niños con sus familias mejorando la coordinación y la exactitud de las bases de datos, y valiéndose de medios como los "álbumes de fotos de búsqueda" y las emisiones radiales.

88. En Europa, las medidas adoptadas como parte del Programa para los niños separados de sus familias en Europa, iniciativa conjunta con la Alianza Internacional para el Apoyo a la Niñez, han redundado en la adopción de legislación sobre el asilo en ciertos países de Europa central y oriental, con disposiciones concretas para garantizar la protección de los niños separados de sus familias que solicitan asilo. En Europa occidental el aumento del número de niños pequeños separados de sus familias que llegaron a Irlanda condujo, por ejemplo, a un acuerdo oficioso entre todas las partes interesadas sobre procedimientos especiales para tramitar las solicitudes de asilo de esos niños, procedimientos a los que se dio un carácter semioficial en unas directrices interinas dadas a conocer a fines de 2001. Otro ejemplo es Austria, donde se han puesto en vigor disposiciones relativas a la atención y el sostén de los niños separados de sus familias que solicitan asilo para que puedan ser colocados provisionalmente en centros de acogida durante períodos de tres meses, hasta que se encuentre una solución apropiada. En Nueva Zelanda se han promulgado nuevas disposiciones legales, concretamente para satisfacer las necesidades de los menores no acompañados que pudieran solicitar asilo. En el Canadá, en una mesa redonda sobre la situación de los niños separados de sus padres y que solicitan asilo, celebrada en octubre de 2001, en que participaron autoridades federales y provinciales, representantes de organismos de protección de la infancia y abogados especialistas en materia de refugiados y protección de menores y otros letrados, se determinaron modalidades útiles para subsanar deficiencias en la prestación de cuidados y en materia de protección.

## VIII. CONCLUSIÓN

89. La descripción de problemas, respuestas y adelantos positivos que antecede no es en modo alguno exhaustiva. Se ha informado de la evolución de los acontecimientos selectivamente, a manera de ejemplo. Eso sí, se presenta un panorama general útil de la

gama de dificultades con que tropieza actualmente la protección de los refugiados y la aplicación del régimen de la Convención de 1951 como parte importante de aquélla. Los propósitos y objetivos del Programa de Protección se eligieron como marco para presentar el presente análisis a fin de subrayar la pertinencia directa del Programa a una gestión apropiada y de principio de los actuales dilemas relativos a los refugiados y el asilo.

90. Por ejemplo, en los casos en que propugna la prevención de la violencia basada en la edad, en el sexo y en el género o alienta la adopción de medidas muy concretas para facilitar a las comunidades de refugiados medios para protegerse, el Programa responde, entre otras cosas, a la amarga experiencia de las mujeres y las niñas en los campamentos de África occidental. Cuando pide, por ejemplo, que aumente el carácter civil del asilo y establece el objetivo de que se aclaren las normas y procedimientos -y al mismo tiempo se mejore la cooperación con este propósito- el Programa responde, por ejemplo, a la militarización de los campamentos ocurrida en muchas partes del mundo, que pone en peligro la vida de sus habitantes y de las comunidades aledañas.

91. El Programa, al alentar el fortalecimiento de la capacidad de protección a nivel nacional o la incorporación de los elementos de participación en la carga y en las responsabilidades en enfoques más amplios, refleja las palpables desigualdades de los niveles de asistencia y protección entre los Estados, así como en el mundo desarrollado y en el mundo en desarrollo. Cuando el Programa procura promover la comprensión de las salvaguardias de protección para las operaciones de salvamento en el mar, refuerza una antigua tradición que se ha visto amenazada durante el período de que se informa. Las ideas expuestas en el Programa para promover procedimientos de asilo consolidados y mejor armonizados y para fortalecer los regímenes de asilo en general, responden, en parte, al hecho real de que algunos abusan de ellos, a los procedimientos engorrosos existentes en algunos países y a la necesidad de determinar rápidamente quiénes necesitan protección internacional y quiénes no la necesitan. El hincapié que se hace en el Programa en el fortalecimiento de la búsqueda de soluciones duraderas y el mejoramiento de la planificación y ejecución de los programas de repatriación debe verse en el contexto de programas como los de las operaciones llevadas adelante en el Afganistán o Etiopía. La tarea que se plantea ahora es lograr un firme compromiso de aplicar el Programa progresiva y eficazmente.